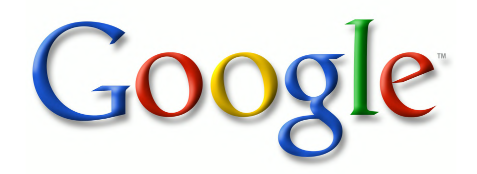
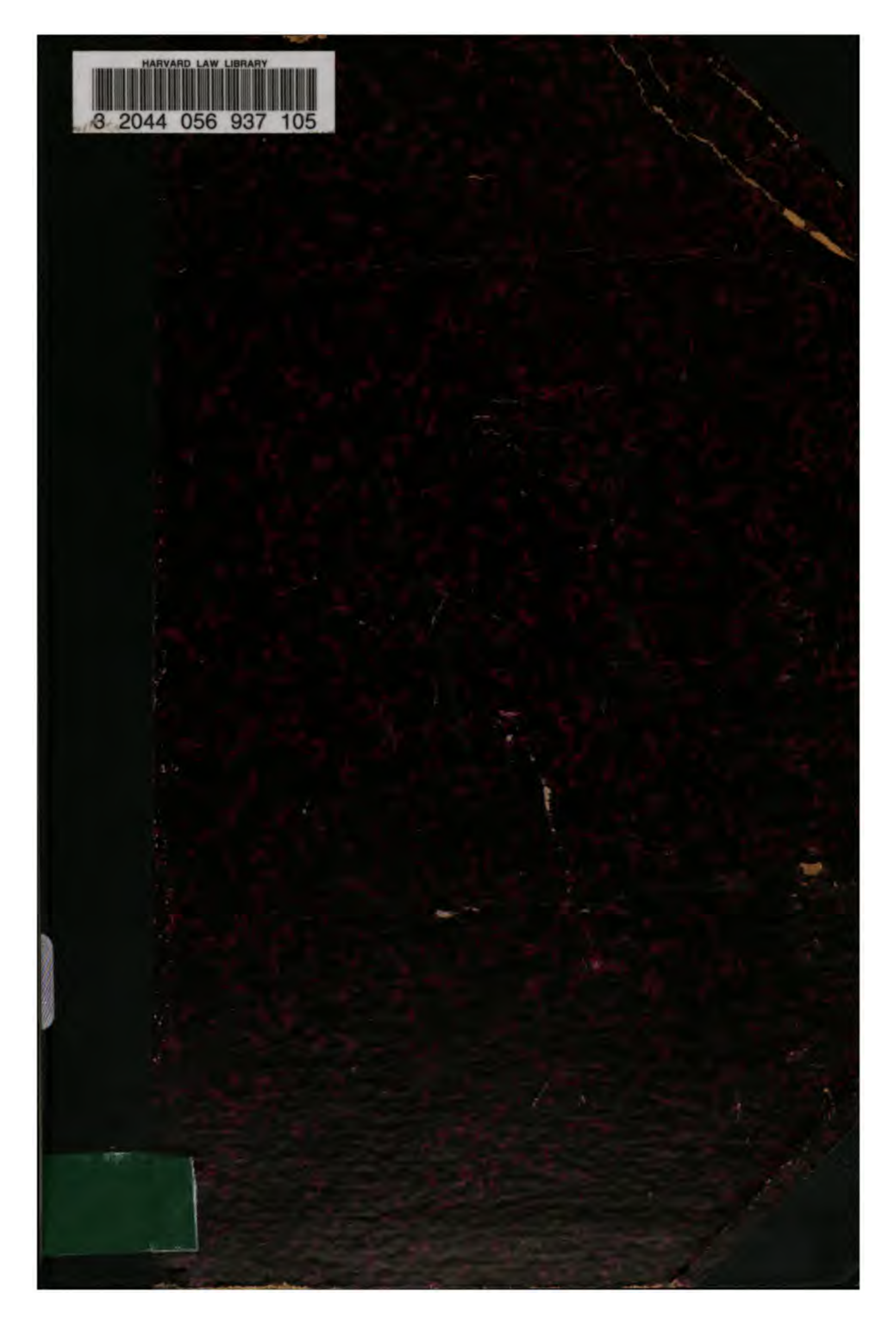
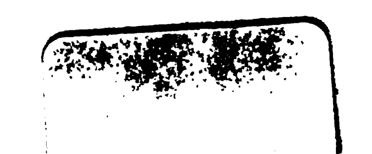






SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
VE RI TAS
CHRISTO ET ECCLESIAE



# DIE
# KAISERLICHEN VERORDNUNGEN
MIT
# PROVISORISCHER GESETZESKRAFT
NACH ÖSTERREICHISCHEM STAATSRECHTE.

VON

Dr. LUDWIG SPIEGEL.

PRAG. F. TEMPSKY. WIEN. F. TEMPSKY, LEIPZIG. G. FREYTAG.

BUCHHÄNDLER DER KAISERLICHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN IN WIEN.

1893.

Druck von Gebrüder Stiepel in Reichenberg.

SEINEM THEUEREN VATER

ZUM VIERZIGJÄHRIGEN DOCTOR-JUBILÄUM

GEWIDMET VOM

VERFASSER.

# Inhalts-Verzeichnis.

# I.

## Die geschichtliche Entwicklung des Nothverordnungsrechtes.

In der constitutionellen Monarchie ist die Volksvertretung zur Theilnahme an der Gesetzgebung berufen, und kein Gesetz darf ohne ihre Zustimmung erlassen werden. Allein die Volksvertretung ist keine permanente Körperschaft, und es können dringende Maßnahmen im Gebiete der Gesetzgebung nothwendig sein, die vor dem nächsten Zusammentritt des zur Zeit nicht versammelten Parlaments getroffen werden müssen. In diesen Fällen greift das Nothverordnungsrecht Platz, das sich in den meisten deutschen Staaten entwickelt hat.

Die ersten schwachen Anfänge eines, auf bestimmte Gebiete und Voraussetzungen beschränkten Nothverordnungsrechtes finden sich allerdings schon in der Theorie und Gesetzgebung des ältesten Parlamentsstaates Europas: in England;[1]) allein hieran knüpft die deutschrechtliche Entwicklung nicht an. Die französischen Schriftsteller, welche die englischen Verfassungsgrundsätze — mit französischen Augen betrachtet — dem Continente vermittelten, nahmen von den freilich sehr spärlichen Elementen einer englischen Nothverordnung keine Notiz, und ebensowenig gaben die französischen Verfassungen des Revolutionszeitalters bei der Schroffheit ihrer Principien dem vermittelnden Gedanken der Nothverordnung Raum,[2]) sodass die deutsche Theorie in dieser Beziehung dem Auslande, speciell Frankreich nichts anderes zu verdanken hat, als höchstens den Namen: provisorisches Gesetz;[3]) im Übrigen aber war die Entwicklung eine durchaus selbständige.

---

[1]) Vgl. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung. S. 28, 66. *Gneist*, Englische Verfassungsgeschichte 1882. S. 394, 455, 615.

[2]) Die Bestimmung der französischen Constitution von 1795, dass aus *motifs d'urgence* die Formen der Gesetzgebung von dem *conseil des cinq cents* übergangen werden können, in welcher *Stein*, Die Lehre von der vollziehenden Gewalt 1865, S. 69 f. den Anfang der in Deutschland sog. provisorischen Gesetze erblickt, hat mit dem Nothverordnungsrechte allerdings die Voraussetzungen *[motifs d'urgence]* gemein, während das, das Nothverordnungsrecht charakterisirende Element, die Überweisung einer Gesetzgebungsmaterie an die Verordnungsgewalt fehlt.

[3]) Decret vom 1. October — 3. November 1789 a 16: „*Le pouvoir exécutif ne peut faire aucunes lois mêmes provisoires . . . . . .*" *Jellinek* a. a. O. S. 85. — Übrigens findet sich der Ausdruck: *provisoria potestas* auch schon in der deutschen Rechtssprache des 18. Jahrhunderts. Vgl. *Bischof*, Das Nothrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung, historisch und dogmatisch nach allgemeinem und deutschem Rechte erörtert, 1860, S. 133.

Ihr Beginn fällt erst in unser Jahrhundert. Solange die Beschränkung der monarchischen Rechte ihren Grund in den ständischen Rechten hatte, war eine Nothgesetzgebung nicht denkbar. Stände und Landesherren standen zu einander im Verhältnisse von Vertragstheilen, und ein Vertrag setzt zum mindesten zwei Contrahenten voraus; wollte man dem Landesherrn das Recht einräumen, einseitige Anordnungen zu treffen, so hätte man damit das ständische Recht der „Bewilligung" vollständig negirt; man schlug vielmehr einen anderen Weg ein, indem man „ständische Ausschüsse", auch „Landtagsvorstände" genannt, schuf, welche den Landtag zu vertreten hatten, wenn er nicht versammelt war, und die dem Landesherrn gegenüber als Mandatare der Stände mit bald größerer, bald geringerer Vollmacht erschienen.[4]) Auch das deutsche Reich kannte bekanntlich seit dem 16. Jahrhunderte einen solchen Ausschuss: die „ordentliche Reichsdeputation", welche die Reichsstände zu vertreten berufen war.[5]) — Und auch die Repräsentativmonarchie in jener Gestalt, wie Montesquieu sie nach englischem Muster forderte, konnte, wie erwähnt, zu einem Nothverordnungsrecht nicht führen; denn die Theilung der Gewalten kann die Kluft zwischen der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt nicht überbrücken. Wenn die gesetzgebende Gewalt ausschließlich im Schoße des Parlaments ruht, dann kann der Monarch nie und nimmer das Recht haben, Gegenstände, die in den Wirkungskreis der Volksvertretung fallen, selbst in den dringendsten Fällen eigenmächtig zu normiren.[6]) So war es denn die moderne constitutionelle Staatstheorie, welche, die Einheit sämmtlicher Staatsfunctionen erkennend, einen Anhaltspunkt dafür fand, die gesetzgebende Gewalt im Staate zu einer dauernden zu gestalten, ohne doch das Parlament zu einem ständigen zu machen.

Hiebei wurde — als Resultat der Entwicklung — ein im Rechtsleben sehr erprobtes Mittel in Anwendung gebracht. Der Wichtigkeit der Sache trug man nämlich dadurch Rechnung, dass man für die „außerordentliche" Thätigkeit der gesetzgebenden Gewalt, die sich zunächst

---

[4]) *Zöpfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 2. Theil, 1863, S. 529 und N. 14. *Gerber*, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. 1869. S. 136. *H. A. Zachariae*, Deutsches Staats- und Bundesrecht. 2. Th. 2. Aufl. 1854. S. 172, N. 12.

[5]) *Zöpfl*, Deutsche Rechtsgeschichte. 4. Aufl. 2. Bd. 1872. S. 384 und 387.

[6]) Vgl. *Stein*, a. a. O. S. 63. Die constitutionelle Charte von 1830 bestimmte ausdrücklich im art. 13: „*Le roi fait les réglements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.*" Ähnlich lautet art. 51 der republikanischen franz. Verfassung vom 4. November 1848, § 67 der belg. Staatsverfassung v. 25. Februar 1831 und viele deutschen Verfassungen. Vgl. *Bischof* a. a. O. S. 69.

ohne Mitwirkung der Volksvertretung vollzog, ganz bestimmte (solenne) Formen wählte, so dass sich auch in dieser Hinsicht die Emanationen der gesetzgebenden Gewalt durch äußere, leicht erkennbare, die Giltigkeit (regelmäßig) bedingende Merkmale von gewöhnlichen Verordnungen und Verfügungen der Staatsgewalt unterschieden; sodann aber erhöhte man die Verantwortlichkeit der Regierung in Beziehung auf diese „Nothgesetze" und endlich suchte man durch ein bestimmtes mehr oder weniger einfaches Verfahren die Volksvertretung noch nachträglich zur Mitwirkung auch bei dieser Gesetzesarbeit heranzuziehen.

Daraus ergibt sich, dass die Staaten, welche das Princip der Nothverordnung acceptirt haben, zwei Arten von Gesetzen kennen: ordentliche und außerordentliche (oder Noth-) Gesetze. Die Nothgesetze pflegt man auch provisorische Gesetze zu nennen. Inwieweit diese Bezeichnung berechtigt ist, wird sich später zeigen. Hier sei nur erwähnt, dass das „Provisorium" eben auf das bereits erwähnte nachträgliche Verfahren vor dem Parlamente hindeutet, welches dazu bestimmt ist, das Nothgesetz in den Zustand des „Definitivum" hinüberzuleiten.

Den einzelnen Entwickelungsgängen des Nothverordnungsrechtes in den verschiedenen deutschen Territorien zu folgen und insbesondere jene jeweiligen Zeitströmungen zu constatiren, an welche sich die aus den verschiedenen Decennien des Jahrhunderts herrührenden deutschen Verfassungen bei der Normirung dieses Rechtes anschlossen,[7]) würde zu weit führen und hätte auch für das Verständnis der österreichischen Entwickelung insofern keinen wesentlichen Vortheil, als diese letztere, von jenen Zeitströmungen unbeeinflusst, nur den Impulsen des inneren Staatslebens folgte. Die Geschichte der Nothverordnung beginnt in Österreich mit der Geschichte des Verfassungslebens überhaupt. Die erste österreichische Verfassung, welche (abgesehen von den Entwürfen des Jahres 1848[8])) ins Leben gerufen wurde, — ein Leben, das indessen nur

[7]) *Zöpfl*, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts. 2. Th. S. 525 ff. *Jellinek* a. a. O. S. 111, 115, 117. *Bischof* a. a. O. S. 131 f.

[8]) Der Verfassungsurkunde vom 25. April 1848 war das Institut der Nothverordnung unbekannt. — Im Verfassungsausschusse des constituirenden Reichstages beantragte am 3. Februar 1849 der Abgeordnete Gobbi die Aufnahme des nachstehenden Paragraphen in den Verfassungsentwurf: „Alle Verfügungen, welche der Kaiser wegen Dringlichkeit ohne Einvernahme des Reichstages oder der Landtage erlässt, gelten nur provisorisch bis zum nächsten Reichstage oder Landtage, welchem sie ungesäumt als Gesetzentwurf vorzulegen sind." Der Abgeordnete Lasser unterstützte diesen Antrag, gegen welchen sich Palacký, jedoch nur aus dem formellen Grunde aussprach, weil über das Nothrecht der Krone in dem Capitel von der gesetzgebenden Gewalt zu handeln sei. Dieser Ansicht schloss sich der Ausschuss unter Annahme des dem Antrage zugrunde liegenden Principes an. *Springer*, Protokolle des Verfassungsausschusses im österr. Reichstage 1848—1849. S. 90 f.

ein Scheinleben war — die Verfassung vom 4. März 1849 kennt bereits unser Institut. Es ist dies leicht erklärlich, da ja diese Verfassung als eine octroyirte von der Regierung selbst im Gegensatze zu dem Kremsierer constituirenden Reichstage ausgieng, und das Princip der Nothverordnung schließlich doch eine allerdings im Staatsinteresse gewährte Concession des starren Constitutionalismus an die Regierung bedeutet. Der § 87 der Reichs-Verfassung bestimmte: „Wenn der Reichstag oder der Landtag nicht versammelt ist, und dringende, in den Gesetzen nicht vorhergesehene Maßregeln mit Gefahr auf dem Verzuge für das Reich oder für ein Kronland erforderlich sind, so ist der Kaiser berechtigt, die nöthigen Verfügungen unter Verantwortlichkeit des Ministeriums mit provisorischer Gesetzeskraft zu treffen, jedoch mit der Verpflichtung, darüber dem Reichs- oder beziehungsweise Landtage die Gründe und Erfolge darzulegen.“ [9])

Bemerkenswert ist, dass diese Bestimmung auch bezüglich der Landesgesetzgebung Vorsorge trifft, während die späteren Verfassungen bloß von der Reichsgesetzgebung sprechen. Demgemäß nimmt auch bezüglich der Landesgesetzgebung der Landtag eine ähnliche Stellung ein, wie der Reichstag bezüglich der Reichsgesetzgebung, sowohl was den Zeitpunkt betrifft, in welchem eine Nothverordnung möglich ist, als auch betreffend die parlamentarische Rechtfertigung derselben. Diese Rechtfertigung ist freilich in der Märzverfassung noch nicht durchgebildet; es ist weder eine Frist zur Rechtfertigung vorgeschrieben, noch auch die Sanction der Nichtrechtfertigung ausgedrückt, und es ist auch nicht im entferntesten ausgesprochen, was Rechtens ist, wenn die von der Regierung versuchte Rechtfertigung von der Volksvertretung nicht für entsprechend befunden worden ist. Bloß der Ausdruck: „provisorische Gesetzeskraft“ lässt darauf schließen, dass wohl die Fortdauer dieser Gesetzeskraft (sei es nun direct oder indirect) von dem Votum der betreffenden Volksvertretung abhängen sollte. Auch eine besondere Form ist für die Nothverordnung nicht direct vorgeschrieben, doch ergibt sich aus den angeführten Paragraphen ganz von selbst, dass die Verfügung eine kaiserliche ist, dass die Minister diese Verfügung contrasigniren müssen — denn sonst könnten sie wohl nicht gut verantwortlich gemacht werden — und dass endlich die provisorische Gesetzeskraft der Verfügung in irgend einer Weise, sei es ausdrücklich, sei es durch die Berufung auf § 87 ersichtlich gemacht sein muss. Interessant

[9]) *Hugelmann*, Studien zum österr. Verfassungsrechte I. S 34 citirt den § 87 nicht ganz genau. Das betreffende Citat könnte zu dem unrichtigen Schlusse verleiten, dass der Märzverfassung zufolge auch Landesnothverordnungen dem Reichstage vorzulegen waren.

und für die damalige politische Sturm- und Drangperiode charakteristisch ist es, dass die Verpflichtung zur parlamentarischen Rechtfertigung der Nothverordnung nicht der Regierung, sondern dem Kaiser auferlegt wird. Im Rahmen der Reichsverfassung wurde mit kaiserlichem Patent vom 12. April 1850, R.-G.-Bl. Nr. 139 die Verfassung für die reichsunmittelbare Stadt Triest erlassen und verkündet, welche im § 121 das Nothverordnungsrecht in gleicher Weise, wie die Märzverfassung regelte. Der § 87 cit. gelangte, einige wenige Fälle ausgenommen, nicht zur Anwendung. Dies könnte einigermaßen Wunder nehmen. Da die Reichsverfassung durch nahezu drei Jahre ihr Dasein, wenngleich bloß ein Schattendasein, fristete, und da während dieser ganzen Zeit „der Reichstag nicht versammelt war," so wäre gerade Grund genug zur ausgiebigen Benützung des § 87 vorhanden gewesen; indes bedurfte man dieses Paragraphen gar nicht; denn man fand die geeignete Handhabe zur weiteren gesetzgeberischen Thätigkeit im § 120 der Reichsverfassung und „nach Maßgabe des § 120" ergiengen in den Jahren 1849—1851 eine Reihe von „kaiserlichen Patenten" und „Gesetzen", deren „Gründe und Erfolge" dem Reichstage, wenn dieser auch wirklich einberufen worden wäre, nicht hätten dargelegt werden müssen.[10]) § 120 lautete nämlich: „Insolange die durch diese Reichsverfassung bedingten organischen Gesetze nicht im verfassungsmäßigen Wege zustande gekommen sind, werden die entsprechenden Verfügungen im „Verordnungswege" erlassen."

Im Anschlusse dazu bestimmt § 121: „Bis die neuen Gesetze und Verordnungen in Wirksamkeit treten, bleiben die bestehenden in Kraft; die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, bis neue Gesetze abweichend bestimmen und zur Anwendung kommen." Die Verordnungen des § 120 sind keine provisorischen Gesetze im angegebenen Sinne; sie sind Gesetze einer provisorischen Epoche des Verfassungslebens, deren Gesetzeskraft darum doch nicht abgeschwächt wird [11]); sie bedürfen keiner Rechtfertigung vor dem Reichstage und keiner Genehmigung durch denselben. Der Reichstag kann bloß einen Abänderungsbeschluss fassen, dessen Sanction natürlich dem Monarchen anheimgestellt ist. Daraus folgt, dass die §§ 87 und 120 ganz ver-



[10]) „Nach Maßgabe des § 120 der Reichsverfassung" ergiengen die Publicationen des Reichsgesetzblattes aus dem Jahre 1849: Nr. 161, 164, 171, 388 und 412. Ohne ausdrückliche Bezugnahme auf § 120: die Publicationen des Reichsgesetzblattes aus demselben Jahre Nr. 170, 278, 288—296, 339, 340, 343, 364.

[11]) Anders *Jellinek*, a. a. O. S. 118, welcher übereinstimmend mit *Pfaff-Hofmann* [Commentar zum öst. allg. b. G. B. I. S. 129, N. 11] die bezüglichen Verordnungen als „Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft" bezeichnet, ohne hiefür einen Grund anzuführen.

schiedene Dinge normiren und in der Anwendung einander gegenseitig ausschließen, und es ist daher dem Geiste der Reichsverfassung gewiss nicht entsprechend, wenn sich z. B. das kaiserliche Patent vom 29. October 1849, R.-G.-Bl. Nr. 439 betreffend die Einhebung der Einkommensteuer — und dies ist einer der bereits oben erwähnten Ausnahmsfälle — im Eingange auf die §§ 87, 120, 121 der Reichsverfassung gleichzeitig beruft. Diese Berufung hat übrigens keine weitere praktische Bedeutung, da die Geltung dieses Patentes sowie aller ähnlichen Verordnungen und Erlässe aus jener Zeit nie in Frage gezogen wurde. Das kaiserliche Patent vom 31. December 1851, R.-G.-Bl. Nr. 2 ex 1852 hob die Reichsverfassung auf, und damit war auf Jahre hinaus die Einführung des Constitutionalismus in Österreich vertagt. Der gesetzgebende Apparat arbeitete in den fünfziger Jahren ohne Beschränkung durch eine Volksvertretung ununterbrochen fort. Die bezüglichen Emanationen weisen überaus mannigfaltige Formen auf; unter diesen finden sich auch die „kaiserlichen Verordnungen", die aber zu jener Zeit keine besondere Bedeutung hatten, sondern nur äußere Merkmale aufwiesen und sich von den kaiserlichen Patenten einerseits und den Ministerialverordnungen und -Erlässen andererseits eben durch diese Merkmale unterschieden. Erst das Octoberdiplom stellte eine Änderung der Dinge in Aussicht, und durch das Patent vom 26. Feber 1861 Nr. 20 R.-G.-Bl. wurde in der That eine neue Ära des Verfassungslebens inaugurirt. Das Grundgesetz über die Reichsvertretung — die Beilage I des Februarpatentes — behandelt die gegenseitigen Rechte der Volksvertretung und der Regierung und trifft demgemäß auch für die Nothgesetzgebung Anordnungen. Der § 13 des Grundgesetzes bestimmt nämlich: „Wenn zur Zeit, da der Reichsrath nicht versammelt ist, in einem Gegenstande seines Wirkungskreises dringende Maßregeln getroffen werden müssen, ist das Ministerium verpflichtet, dem nächsten Reichsrathe die Gründe und Erfolge der Verfügung darzulegen."[12]) Das Eigenthümlichste ist wohl bei diesem Wortlaut, dass die wesentliche Disposition der Gesetzesstelle zwischen den Zeilen gesucht werden muss. Denn nicht die Verpflichtung des Ministeriums zur Darlegung der Gründe und Erfolge ist die Hauptsache; das bleibt schließlich mehr oder weniger — wenn man diesen Ausdruck im Verfassungsrecht überhaupt anwenden darf — eine interne Angelegenheit zwischen Regierung und Parlament. Das, was für die gesammte Bevölkerung von Wichtigkeit ist, ist der Umstand, dass das Ministerium überhaupt berechtigt ist, diese dringenden Maßregeln, die ja in den Wirkungs-

---

[12]) Vergl. *Lustkandl*, Ung.-öst. Staatsrecht, S. 387 ff. *Burckhard*, System des österr. Privatrechts, I. S. 75. *Rogge*, Österreich von Világos bis zur Gegenwart. II. Bd. S. 107.

kreis des Reichsrathes gehören, zu treffen, und dass diese dringenden Maßregeln wirklich Gesetzeskraft haben. Es scheint, dass man bei Abfassung des § 13 von einer Art Nothstand seitens der Regierung ausgegangen ist, als läge der Grund der Nothgesetzgebung nicht in der Noth (d. i. im Bedürfnisse) des Staates, sondern in der subjectiven Noth der Regierung, als würden die Thatsachen die Regierung dazu treiben, Verordnungen über ihren Wirkungskreis hinaus zu erlassen, wie der strafrechtliche Nothstand den Einzelnen dazu treiben kann, Handlungen zu begehen, die durch das Gesetz verboten sind. Bei dieser Auffassung würde sich die Verpflichtung der Regierung gegenüber dem Parlamente allerdings darauf beschränken, diesen Nothstand nachzuweisen, „die Gründe desselben darzulegen". — Wenn übrigens im § 13 die Berechtigung des Ministeriums zur Erlassung von Nothverordnungen nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, so ergibt sich diese Berechtigung doch mit zwingender Notwendigkeit aus der ganzen Stelle; dagegen sind die übrigen Fragen der Nothgesetzgebung in § 13 gar nicht berührt, geschweige denn entschieden. Zunächst ist von einer Formvorschrift für die Nothverordnung nicht die Rede. Es ist nicht einmal nötig, die Nothverordnung als Nothverordnung zu bezeichnen, so dass man bei jeder Verordnung, die in den Reichsrathsferien erlassen wurde, die Frage aufwerfen konnte, ob sie eine Nothverordnung sei, oder nicht. Nicht einmal die Mitwirkung der Krone ist als Erfordernis aufgestellt. Nichtsdestoweniger holte in diesem Punkte die Praxis nach, was die Theorie versäumt hatte. Allmählich bildete sich nach manchen Schwankungen die Übung heraus, die Nothverordnung auch äußerlich durch bestimmte Merkmale kenntlich zu machen, sodass die Decemberverfassung die Formen, die sich praktisch gebildet hatten, einfach zu recipiren brauchte. Ein anderer Mangel des § 13 konnte aber durch die Praxis nicht corrigirt werden, u. zw. darum nicht, weil er den einander befehdenden Parteien die bequeme Waffe zu erbittertem Streite bot. Es wurde nämlich, wie schon erwähnt, über die Wirkung der Nothverordnung in der Februarverfassung gar nichts gesagt. Ob die Nothverordnung Gesetzeskraft, insbesondere, ob sie provisorische oder definitive Gesetzeskraft haben sollte, das ist gesetzlich nicht ausgesprochen, und es ist nur ganz natürlich, dass die Regierung die definitive und das über seinen Wirkungskreis wachende Parlament die provisorische Gesetzeskraft der Nothverordnung behauptete. Insbesondere die im Nothverordnungswege erfolgte Versetzung Galiziens in den Belagerungszustand mittels des kaiserlichen Manifestes vom 24. Feber 1864 R.-G.-Bl. Nr. 13 brachte diese Frage in Fluss, und in der dritten Session des österreichischen Reichsrathes war die Erörterung der Gesetzeskraft der Nothverordnung Gegenstand der lebhaftesten

Debatten.[13]) Heute, wo die Februarverfassung nicht mehr gilt, hat diese Frage weniger Interesse. Will man sie aber dennoch beantworten, so muss man wohl *de lege lata* jener Auffassung zustimmen, welche die definitive Gesetzeskraft behauptete, wiewohl man *de lege ferenda* das entgegengesetzte Princip für das richtigere oder — vorsichtiger ausgedrückt — für das den constitutionellen Formen angemessenere halten mag. Denn die Verpflichtung zur Darlegung der Gründe und Erfolge der verfügten Maßregel enthält eine Abschwächung der Wirkung der einmal in Kraft gesetzten Nothverordnung *ipso iure* nicht.

Der § 13 sollte übrigens eine Anwendung erfahren, an die sein Verfasser gewiss nicht dachte und nicht denken konnte. Um diese Anwendung würdigen zu können, müssen wir auf die übrigen Bestimmungen der Februarverfassung einen Blick werfen. Die Reichsvertretung des Februarpatentes war keine einheitliche. Der Begriff „Reich" hatte nämlich eine weitere und eine engere Bedeutung, je nachdem man die ungarischen Länder zum Reiche zählte oder nicht. Der „Reichsrath" war die Vertretung der Gesammtmonarchie. Daneben aber hatten die nichtungarischen Länder für die Angelegenheiten, an denen sie allein betheiligt waren, eine gemeinsame Vertretung im „engeren Reichsrathe". Ziehen wir aus diesen Momenten die Consequenz für die Nothgesetzgebung, so ergibt sich von vornherein, dass der im § 13 erwähnte

---

[13]) *Hugelmann* a. a. O. S. 51. *Rogge* a. a. O. II. S. 257, 260 f. — *Ulbrich* bei Marquardsen, IV. 1. 1892, S. 119 hält die Wirksamkeit der Nothverordnungen nach § 13 für eine unbedingte und zeitlich unbeschränkte. — *Lustkandl*, welcher den § 13 sehr eingehend behandelt, unterscheidet [Staatsr., S. 898 ff.] bezüglich der Gesetzeskraft der Nothverordnungen jene Gegenstände, bei welchen das Octoberdiplom die bloße Mitwirkung des Reichsrathes verlangte, und jene Gegenstände, welche an die Zustimmung des Reichsrathes gebunden waren. Bezüglich der ersteren sagt er, „dass in dem Falle, wo der Reichsrath den Grund und Erfolg der Maßregel nicht hinreichend findet, er gewiss das Recht haben wird, das Zeichen seiner Missbilligung und seines Misstrauens zu geben und eine Beschwerde an die Majestät zu richten." Bei den übrigen Gegenständen muss nach *Lustkandl* unterschieden werden, ob die Nothverordnung im Falle einer Kriegsgefahr [worunter er auch die Gefahr eines Bürgerkrieges versteht] erlassen wurde oder nicht. Im ersteren Falle habe der Reichsrath gleichfalls nur ein Beschwerderecht und das Recht, sein Misstrauen auszusprechen [weil diesfalls bereits in der Allh. Entschließung vom 17. Juli 1860 die Nothverordnung vorhergesehen ist. Vgl. hierüber unten Cap. V, 3]. Wenn aber der Fall der Kriegsgefahr nicht vorgelegen ist, dann bedarf die Nothverordnung geradezu der reichsräthlichen Genehmigung, so dass sie hinfällig wird, wenn diese ausbleibt. Bei dieser Argumentation lässt sich *Lustkandl* von der Erwägung leiten, dass das Octoberdiplom durch die Februarverfassung unmöglich „gekränkt" werden konnte. — *Burckhard*, a. a. O. S. 75 ist der aus dem Gesetze wohl schwer deducirbaren Ansicht, dass die auf Grund des § 13 erlassenen provisorischen Maßregeln mit Zusammentritt des Reichsrathes außer Kraft treten sollten.

Reichsrath nur der competente Reichsrath sein kann, also der „Reichsrath“ für die Angelegenheiten der Gesammtmonarchie, der „engere Reichsrath“ für die Angelegenheiten der westösterreichischen Länder. Dies ist so klar, dass gewiss nie eine andere Ansicht geltend gemacht worden wäre, wenn nicht die „Noth“, die ja in der Theorie und Geschichte der Nothgesetzgebung eine so große Rolle spielt, dazu gedrängt hätte, den Doppelsinn des Wortes „Reichsrath“ in den politischen Kämpfen der ersten Verfassungsjahre auszunützen. Denn der eigentliche „volle“ Reichsrath der Februarverfassung trat bekanntlich — obwohl einberufen — infolge der Abstinenz der Ungarn nicht zusammen, und man erklärte daher — wenigstens in der ersten Session — den thatsächlich versammelten Reichsrath für den „engeren“ Reichsrath. Da man nun aber dem engeren Reichrath nicht auch schlechtweg Agenden übertragen konnte und mochte, zu deren Erledigung die Mitwirkung der ungarischen Abgeordneten verfassungsgemäß erforderlich war, da man insbesondere von dem Rumpfreichsrathe das Budget bezüglich der Gesammtmonarchie nicht ohneweiters feststellen lassen konnte, so kam man auf den Gedanken, die Betheiligung der ungarischen Abgeordneten am Gesetzgebungswerke durch die Anwendung des § 13 zu ersetzen, und so finden wir in der That in der ersten Session des österreichischen Reichsrathes eine Reihe von Gesetzen, welche „mit Zustimmung der beiden Häuser des Reichsrathes beziehungsweise in Gemäßheit des § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung“ erlassen wurden.[14]) Die juristische Beurtheilung dieser Formel steht außer allem Zweifel. Der Reichsrath kann nicht zu gleicher Zeit versammelt und nicht versammelt sein. Wenn nun der tagende [engere] Reichsrath als ein Theil des competenten Gesammtreichsrathes angesehen und bezüglich des fehlenden Theiles das Nothverordnungsrecht practicirt wurde, so liegt hierin eine juristisch sehr anfechtbare Arithmetik der Vertretungskörper, welche selbständige und untheilbare Körperschaften wie mathematische Größen in Vergleich bringt.[15])

[14]) Vergl. die Publicationen des Reichsgesetzblattes, Jahrg. 1862: Nr. 28, 31, 45, 55—57, 74—76, 85, 89, 96, 100, 101. Jahrg. 1863: Nr. 2.

[15]) In der That war die Regierung der richtigen Ansicht, dass auf Grund des § 13 das Budget ohne Weiteres erlassen werden könne. Allein aus politischen Gründen sah sich das Ministerium gleichwohl veranlasst, die Beschlussfassung des [engeren] Reichsrathes einzuholen und erklärte diesfalls in der Sitzung des Abgeordnetenhauses vom 17. December 1861 unter Anderem Nachstehendes: „Das Ministerium könne nicht umhin, dieses verfassungsmäßige Recht Seiner Majestät [nämlich: das Budget auf Grund des § 13 zu ootroyiren] mittelst unumwundener und offener Erklärung ausdrücklich und förmlich zu constatieren. Seine Majestät wollen jedoch in Angelegenheiten, die in der Regel der Mitwirkung eines anderen Factors der Gesetzgebung bedürfen, aus der zeit-

Es gelang übrigens nicht, die Ereignisse mit Hilfe der Februarverfassung und ihrer Interpretation zu beschwören. Noch einmal wurde die Constitution in Österreich für einige Zeit sistirt, und man versuchte unter Heranziehung der ungarischen Länder zu gedeihlichen Verfassungseinrichtungen zu gelangen. Die Sistirung erfolgte ohne Mitwirkung eines Vertretungskörpers mit dem kaiserlichen Patente vom 20. September 1865 Nr. 89 R.-G.-Bl. Eine ausführliche Motivirung dieses Schrittes enthielt das kaiserliche Manifest desselben Tages. [Nr. 88 R.-G.-Bl.] Über die juristische Natur dieser kaiserlichen Acte ist viel gesprochen und geschrieben worden.[16]) Man kann sie immerhin ihrem dispositiven Theile nach als Nothverordnung ansehen, da es unter der

---

weiligen Verzögerung in der Vervollständigung jenes Organes, welches bei der Feststellung des Staatsvoranschlages seine Zustimmung als eine grundgesetzliche Befugnis ansprechen könnte, nicht die Consequenz der Berechtigung uneingeschränkteren Vorgehens, wenngleich dasselbe verfassungsmäßig wohl begründet wäre, ziehen; vielmehr lege Seine Majestät hohen Wert darauf, dass, nachdem die constitutionelle Bahn betreten worden ist, nunmehr auch schon bei dem ersten, seitdem in Wirksamkeit tretenden Staatsvoranschlage jene öffentliche und freie Prüfung stattfinde, aus welcher einerseits jede mögliche Garantie sorgfältiger Wahrnehmung der verschiedenartigen Interessen Aller entspringen, andererseits der Regierung ein Zuwachs an Vertrauen in die Aufrichtigkeit ihrer Absichten und Bestrebungen zu Gute kommen soll . . . . . . Da die Regierung von der Überzeugung ausgeht, dass weder in den Worten noch im Geiste der Verfassung eine Bestimmung liege, welche Seine Majestät hindert, in dem aus dem § 13 der Grundrechte entspringenden subsidiarischen Rechte der Feststellung des fraglichen Budgets eine freiwillige Einschränkung für den einzelnen vorliegenden Fall eintreten zu lassen, . . . . . so haben Seine Majestät, diese Betrachtungen rechtlicher und politischer Natur als vollkommen begründet anerkennend, Allerhöchst ihr Ministerium zu beauftragen und zu ermächtigen geruht: den Staatsvoranschlag für das Jahr 1862 und die Resultate der Finanzgebahrung im Jahre 1860 nebst den damit im Zusammenhange stehenden Finanzvorlagen ausnahmsweise dem gegenwärtig tagenden Reichsrathe ohne Gefährde rücksichtlich der künftigen Behandlung der finanziellen Reichsangelegenheiten und mit dem Beifügen vorzulegen, dass Seine Majestät der verfassungsmäßigen Behandlung dieser Vorlagen bezüglich der hier vertretenen Königreiche und Länder für den jetzigen Ausnahmsfall dieselbe Wirkung einräumen will, welche den Beschlüssen des vollständig constituirten Reichsrathes verfassungsmäßig zukommen würde . . ." Für die Beschlussfassung des Reichsrathes waren wohl die politischen Gründe, deren Gewicht gewiss nicht unterschätzt werden kann, besonders maßgebend. Die Anfechtbarkeit der rechtlichen Gründe dürfte heute, wo die Angelegenheit keine actuelle Bedeutung hat, kaum bestritten werden können. Vgl. über die politischen Verhandlungen: Österr. historisches Jahrbuch. I. Jahrg. Prag 1868. S. 152 ff. — *Hugelmann* a. a. O. S. 49 f. *Lustkandl*, Staatsrecht, S. 388. — Vgl. auch *Rogge* a. a. O. II. S. 162 und die dort citierte Äußerung des Staatsministers Schmerling vom 22. Juli 1862.

[16]) Vgl. namentlich *Lustkandl*, Abhandlungen aus dem österreichischen Staatsrechte über das kaiserliche Manifest und Patent vom 20. September 1865 etc. [Insbesondere S. XIV ff.] — *Ulbrich*, Lehrbuch des österr. Staatsrechtes. S. 54.

Herrschaft der Februarverfassung bei dem Mangel einer jeden Formvorschrift der Interpretation frei stand, jede während der Parlamentsferien erlassene Anordnung, die in den Wirkungskreis des Reichsrathes eingriff, als Nothverordnung anzusehen. Es liegt gewiss eine Ironie darin, die Verfassung auf Grund einer Verfassungsbestimmung zu sistiren; aber wie jede Thatsache der Geschichte, so erwies sich auch diese Ironie als sehr lehrreich. Nach der Decemberverfassung ist eine Verfassungsänderung (daher auch eine Verfassungssistirung) der nothgesetzgeberischen Thätigkeit der Regierung entrückt!

War durch das Septemberpatent die Einberufung des Reichsrathes auf unbestimmte Zeit sistirt, so musste doch für die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt während dieser Zeit vorgesorgt sein, und da man im Prinzipe an dem Constitutionalismus festhalten wollte, so ist es natürlich, dass man für die Sistirungsperiode das Nothverordnungsrecht zu einem permanenten machte. Dies geschah durch den 2. Artikel des Septemberpatentes, welcher lautet: „Insolange die Reichsvertretung nicht versammelt ist, hat unsere Regierung die unaufschiebbaren Maßregeln und unter diesen insbesondere jene zu treffen, welche das finanzielle und volkswirthschaftliche Interesse des Reiches erheischt.“[17]) Bis zum Wiederzusammentritte des verfassungsmäßigen Reichsrathes im Mai 1867 machte die Regierung von diesem zweiten Artikel ausgiebigen Gebrauch, wie ein Blick in die betreffenden Jahrgänge des Reichsgesetzblattes zeigt.[18])

Aus dem geschilderten Entwicklungsgang ist ersichtlich, dass die Nothgesetzgebung die verschiedensten Phasen in Österreich durchgemacht hatte, dass der Regierung bald größere bald geringere Vollmachten eingeräumt waren, dass aber während der ganzen Zeit eine wirksame Remedur zum Zwecke der Wahrung der reichsräthlichen Competenz nicht gegeben war. Dieser Übelstand machte sich besonders fühlbar in einer Zeit, wo der constitutionelle Gedanke praktisch noch nicht feste Wurzel gefasst hatte, und wo man daher gegen jeden Eingriff in die parlamentarischen Rechte doppelt empfindlich war. Es war daher kein Wunder, dass es der Reichsrath des Jahres 1867 zu seinen wichtigsten Aufgaben zählte, das Nothverordnungsrecht gesetzlich zu regeln u. zw. in einer Weise, welche beiden Interessen: der Perpetuirung der Legislative einerseits und dem parlamentarischen Zustimmungsrechte andererseits in gleicher Weise Rechnung tragen sollte. Hiebei knüpfte das Abgeordnetenhaus an einen kurz vor der Sistirungsepoche gefassten Beschluss folgenden In-

---

[17]) Vgl. *Lustkandl* Abhandlungen S. LXXI f.

[18]) Vgl. die Publikationen des Reichgesetzblattes ex 1865: Nr. 104, 105, 107, 110, 123, 124, 142, 147, 149. Ex 1866: Nr. 9, 20, 36, 38, 42, 47, 51, 64, 65, 66, 67, 75, 85, 86, 89, 101, 110, 151, 160, 161, 176. Ex 1867: Nr. 9, 12, 28.

haltes an: „Zur Zeit des nicht versammelten Reichsrathes ist die Regierung nach § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 26. Feber 1861 berechtigt, nur dringende in den Gesetzen nicht vorgesehene und den Staatsgrundgesetzen nicht zuwiderlaufende Verordnungen unter Verantwortlichkeit des Gesammtministeriums mit provisorischer Gesetzeskraft zu erlassen; jede solche gesetzliche Anordnung tritt außer Wirksamkeit, wenn sie nicht die Genehmigung des nach ihrer Erlassung einberufenen nächsten Reichsrathes erhält."[19]) Zu einer weiteren verfassungsmäßigen Behandlung dieses Beschlusses war es im Jahre 1865 nicht gekommen: die Septemberaction hatte eine Stellungnahme der Krone diesem Beschlusse gegenüber überflüssig gemacht. Es war nun als ein entgegenkommender Schritt der Regierung aufzufassen, dass diese selbst im Jahre 1867 dem Reichsrathe unter den ersten vier Entwürfen auch einen Entwurf zur Abänderung des § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung zur Beschlussfassung vorlegte. Dieser Entwurf wurde auch sofort mit großer Gründlichkeit durchberathen und erlangte nach erheblichen Abänderungen als erster Vorläufer der Dezemberverfassung unter dem 16. Juli 1867 (Nr. 98 R.-G.-Bl.) die kaiserliche Sanction. Als Gesetz hat er folgenden Wortlaut: „Der § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung wird abgeändert und hat folgendermaßen zu lauten: Wenn sich die dringende Nothwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, so können dieselben unter Verantwortung des Gesammtministeriums durch kaiserliche Verordnungen erlassen werden, insoferne solche keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut betreffen. Solche Verordnungen haben provisorische Gesetzeskraft, wenn sie von sämmtlichen Ministern unterzeichnet sind und mit ausdrücklicher Beziehung auf diese Bestimmung des Staatsgrundgesetzes kundgemacht werden. Die Gesetzeskraft dieser Verordnungen erlischt, wenn die Regierung unterlassen hat, dieselben dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe, und zwar zuvörderst dem Hause der Abgeordneten, binnen vier Wochen nach diesem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen, oder wenn dieselben die Genehmigung eines der beiden Häuser des Reichsrathes nicht erhalten. Das Gesammtministerium ist dafür verantwortlich, dass solche Verordnungen, sobald

[19]) Vgl. über die Vorgeschichte dieses, am 16. Juni 1865 mit überwiegender Majorität im Abgeordnetenhause auf Antrag des Abgeordneten Berger angenommenen Beschlusses *Rogge* a. a. O. II. S. 260 ff. Der Zwiespalt zwischen Regierung und Abgeordnetenhaus über die Formulirung des § 13 war eine jener Ursachen, welche den Sturz des Ministeriums herbeiführten und dadurch die Verfassungssistirung indirect vorbereiten halfen.

sie ihre provisorische Gesetzeskraft verloren haben, sofort außer Wirksamkeit gesetzt werden.“ [20]) Das Gesetz vom 16. Juli 1867 wurde als solches noch in demselben Jahre dadurch gegenstandslos, dass es vollinhaltlich in das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. Dezember 1867 R.-G.-Bl. Nr. 141 aufgenommen wurde, dessen 14. Paragraph es nunmehr ist.

So war man denn nach fast zwei Jahrzehnten, wie im Verfassungsrechte überhaupt, so auch insbesondere bezüglich des Nothverordnungsrechtes zu einem Ruhepunkte gelangt. Die Ereignisse hatten nicht nur das politische, sondern auch das juristische Denken geschärft, und nun hieß es die Früchte abwarten, welche das nach so vielen Mühen zu stande gekommene Verfassungswerk zeitigen sollte. Seither ist ein Vierteljahrhundert verflossen, und die Dezembergesetze stehen — von den Bestimmungen über die Reichsrathswahlen abgesehen — ungeschwächt in Geltung. Das Nothverordnungsrecht insbesondere ist seither, so oft es nöthig war, von der Regierung ausgeübt worden, und es kam zu einem nennenswerthen Conflicte zwischen Regierung und Parlament nicht. Aus dieser Thatsache lässt sich wohl der berechtigte Schluss ziehen, dass der § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung jene Garantièn in der That schuf, die für die Ausübung des Nothverordnungsrechtes in einem constitutionellen Staate nothwendig sind. Unsere Aufgabe soll es nunmehr sein, die Bestimmungen des § 14 dogmatisch zu erfassen, die einschlägigen Fragen, insofern sie den Juristen interessieren, aufzuwerfen, und sie, soweit es gelingt, sachgemäß zu beantworten.

---

## II.

### Die Nothverordnung im Allgemeinen. — Charakter und Subject des Nothverordnungsrechtes.

1.

Die Nothverordnung des österreichischen Rechtes hat die Form einer Verordnung und — wenigstens eine Zeitlang — die Wirkung eines Gesetzes. Nach beiden Richtungen hin erscheint eine genaue Abgrenzung erforderlich. Gegenüber dem Gesetze ist das Kriterium leicht gefunden. Das Gesetz erfordert begrifflich die vorgängige Mitwirkung eines Vertretungskörpers, die Nothverordnung schließt, solange sie eben eine Nothverordnung ist, die Mitwirkung eines Vertretungskörpers aus. Wo also die vorgängige Mitwirkung der Volksvertretung nicht nur vorhanden,

[20]) Vgl. die Materialien zu diesem Gesetze in: Die neue Gesetzgebung Österreichs. Wien 1868. S. 33—54.

sondern auch in der bezüglichen Norm berufen ist, liegt keine Nothverordnung, sondern ein Gesetz vor. Es kann also keine Norm zugleich Gesetz und Nothverordnung sein, u. z. weder in dem Sinne, dass sie selbst in einer Hinsicht (z. B. für ein bestimmtes Territorium) als Gesetz und in anderer Hinsicht als Nothverordnung publicirt wird, wovon bereits oben die Rede war [1]), noch auch so, dass ein Parlamentsbeschluss unter gleichzeitiger Ertheilung der Sanction als Nothverordnung publicirt wird. [2]) Der letztere Fall muss vielmehr so construirt werden, dass der Reichsrathsbeschluss als Gesetz sanctionirt und publicirt, gleichzeitig aber an Stelle eines Einführungsgesetzes eine Einführungsnothverordnung kraft des § 14 erlassen wird. Das Rechtfertigungsverfahren hat dann also nur bezüglich dieser Einführungsnothverordnung einzutreten, während das Gesetz selbst bis zu seiner verfassungsmäßigen Abänderung die ungeschmälerte und ungeschwächte Gesetzwirkung hat.

Näher muss auf die Abgrenzung der Nothverordnung von der sogenannten einfachen Verordnung eingegangen werden. Es wurde gesagt, dass die Nothverordnung die Form einer Verordnung habe. Dies hat zunächst den negativen Sinn, dass die Nothverordnung nicht die Form des Gesetzes hat; denn in diesem negativen Sinne spricht man gewöhnlich von der Verordnungsform. Die Nothverordnung hat aber auch ihre bestimmte positive Form und gehört daher zu jener Gruppe von Verordnungen, die wir als formelle Verordnungen bezeichnen können, zu jener Gruppe nämlich, bei welcher die Wirkung, ja selbst die Giltigkeit der Verordnung kraft Gesetzes von der Einhaltung einer bestimmten Formvorschrift abhängt. Innerhalb dieser Gruppe unterscheiden sich die Nothverordnungen von den übrigen formellen Verordnungen durch die in § 14 aufgezählten Merkmale, die des Näheren unten werden besprochen werden. Am augenfälligsten ist darunter jedenfalls die Berufung auf § 14. Diese Berufung ist schon hinreichend, um jeden Zweifel, ob eine

[1]) Vgl. Capitel I, Note 15.

[2]) Das Punzirungsgesetz vom 26. Mai 1866 Nr. 75 R.-G.-Bl. wurde bereits vor dem Septemberpatente, nämlich am 19. August 1865 sanctionirt. Die Publikation erfolgte jedoch erst geraume Zeit nachher unter der Herrschaft des Sistirungspatentes mittelst kaiserlicher Verordnung. Es unterliegt keinem Zweifel, dass das Gesetz auch als „Gesetz“ hätte publicirt werden können. Da dies aber nicht geschah, so ist das Gesetz von der kais. Verordnung strenge zu trennen. Die kais. Verordnung enthält als dispositiven Theil bloß die Bestimmung des Anfangstermins der Wirksamkeit des Gesetzes. Nach dem damals giltig gewesenen § 8 des kais. Pat. v. 27. December 1852 Nr. 260 R.-G.-Bl. hätte die *legis vacatio* 45 Tage betragen, gerechnet nach Ablauf des Publikationstages, d. i. des 12. Juni 1866. Durch die kaiserliche Verordnung wurde nun ein kalendermäßiger Anfangstermin bestimmt, der von dem auf die angegebene Weise berechneten bloß um 4 Tage differirte.

Nothverordnung vorliegt oder nicht, von vornherein auszuschließen. Eine andere Frage ist es aber, ob der Begriff „Nothverordnung" auf die Verordnungen des § 14 eingeschränkt werden und nicht auf eine andere Gruppe der formellen Verordnungen, nämlich auf die Ausnahms- oder Suspensionsverordnungen ausgedehnt werden soll. Der Sprachgebrauch ist nämlich schwankend [3]) und begreift mitunter die Ausnahmsverordnungen auch unter die Nothverordnungen. Ausnahmsverordnungen nennen wir jene, welche auf Grund eines bestimmten Gesetzes zeitliche und örtliche Ausnahmen von gesetzlich gewährleisteten Rechtszuständen einführen, diese normalen, gesetzlichen Rechtszustände also suspendiren und an deren Stelle einen Ausnahmszustand treten lassen. [4]) Die Ähnlichkeit mit den Nothverordnungen des § 14 liegt darin, dass:

1. auch die Ausnahmsverordnungen, wie gesagt, formelle Verordnungen sind, und die Form beider Gattungen wenigstens theilweise übereinstimmt, und dass

2. auch bezüglich der Ausnahmsverordnungen ein ähnliches Rechtfertigungsverfahren vorgeschrieben ist, wie wir es bei der Nothverordnung des näheren betrachten werden.

Allein damit ist die Ähnlichkeit auch erschöpft. Im übrigen zeigen sich lauter Verschiedenheiten. Der Inhalt der Ausnahmsverordnungen liegt zum größten Theil in dem Gesetze, auf Grund dessen sie erlassen werden. In dem Gesetze, das die Suspension regelt, ist schon das Blanquett für die Ausnahmsverordnung enthalten. Die Aufgabe der Regierung ist es, den richtigen Zeitpunkt für die Verhängung des Ausnahmszustandes zu erkennen. Unsere modernen Verfassungen haben nämlich neben dem normalen Zustand auch noch einen abnormalen in Reserve, und auch im Staatsrecht hängt die Gewährleistung gar vieler Rechte von der bekannten Bedingung: *rebus sic stantibus* ab. [5]) Die Ausnahmsverordnung verkündet die Deficienz dieser Bedingung. Die Aufgabe der Nothverordnung dagegen ist es, in solchen Fällen Abhilfe

---

[3]) *Ulbrich* Staatsrecht S. 401: „Nur einzelne Bestimmungen des Gesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger können ........... durch Nothverordnung suspendirt werden."

[4]) Ges. v. 5. Mai 1869 Nr. 66 R.-G.-Bl. Ges. v. 23. Mai 1873 Nr. 120 R.-G.-Bl. — Den Unterschied zwischen Nothverordnung und Ausnahmsverordnung habe ich in der (Prager) Juristischen Vierteljahresschrift V. Band, S. 157—197 behandelt. Soweit sich die dortigen Ausführungen auf die Nothverordnung beziehen, habe ich sie, um die Lehre von der Nothverordnung nicht unvollständig darzustellen, in der vorliegenden Schrift wiederholt.

[5]) Über den Einfluss außerordentlicher Ereignisse auf das Staatsleben vgl. *Gareis* bei Marquardsen I, S. 56. *Sarwey* ebd. S. 148. *Gneist*, Engl. Verfassungsgeschichte 1882, S. 687. *Bischof* a. a. O. S. 68. — Für das österr. Recht: *Ulbrich* Staatsrecht, S. 396.

zu treffen, wo „in den Gesetzen nicht vorhergesehene Maßregeln" getroffen werden müssen, wie es in der Märzverfassung hieß. Bei der Nothverordnung ist es also gerade der Inhalt, der äußerst mannigfaltig und der sachlichen Prüfung der Volksvertretung unterworfen ist. Der entscheidende Unterschied zwischen Noth- und Ausnahmsverordnung liegt aber in dem Charakter dieses parlamentarischen Prüfungsrechtes selbst. Bei der Nothverordnung ist das Rechtfertigungsverfahren die Supplirung des parlamentarischen Zustimmungsrechtes, bei der Ausnahmsverordnung die Wahrung des parlamentarischen Controlrechtes. Die Ausnahmsverordnung ist ihrer innereu Natur nach Verordnung, kann demnach dem Wortlaute der Ausnahmsgesetze zufolge auch dann von der Regierung erlassen werden, wenn der Reichsrath versammelt ist; die Nothverordnung ist ihrer inneren Natur nach Gesetz und wird nur darum von der Regierung einseitig erlassen, weil die Volksvertretung nicht versammelt ist. Demgemäß ist auch die Wirkung des Parlamentsbeschlusses in beiden Fällen eine verschiedene: die Nothverordnung erlischt durch Verweigerung der parlamentarischen Genehmigung ipso jure; die Ausnahmsverordnung dauert bis zu der durch die Regierung erfolgten Aufhebung fort, und das ablehnende Votum des Parlaments enthält lediglich die Verpflichtung zur Aufhebung derselben.[6] Das Ver-

[6]) Dies ist freilich nicht unbestritten. *Ulbrich* St.-R. S. 402, Note. Das Ges. v. 23. Mai 1873 Nr. 120 R.-G.-Bl. betr. die zeitweise Einstellung der Geschwornengerichte lässt durch seinen klaren Wortlaut (§ 1) einen Zweifel nicht zu, indem es ausspricht: „Die Regierung ist verpflichtet, ....... die Verordnung sofort aufzuheben, sobald eines der beiden Häuser des Reichsrathes es verlangt." Aber in dem Ges. v. 5. Mai 1869 Nr. 66 R.-G.-Bl. fehlt eine diesbezügliche Bestimmung. Nun soll keineswegs verkannt werden, dass die beiden angeführten Gesetze in Bezug auf die Formvorschriften mehrfach abweichen. In dem Ges. v. J. 1869 ist eine Allerh. Entschließung die Voraussetzung der Erlassung der Ausnahmsverordnung, in dem jüngeren Gesetze nicht. In letzterem wird andererseits die vorgängige Anhörung des obersten Gerichtshofes gefordert, welche bei ersterem fehlt. Die Ausnahmsverordnung des älteren Gesetzes ist zuvörderst dem Abgeordnetenhause vorzulegen, die des späteren Gesetzes nicht, und — was das Wichtigste ist — die Ausnahmsverordnung des Gesetzes vom Jahre 1869 erlischt *ipso jure* durch die Nichtvorlage an den Reichsrath, was bei der Verordnung des Gesetzes vom J. 1873 nicht der Fall ist. Es kann also nicht schlechtweg das eine Gesetz zur Interpretation des anderen herangezogen werden. Aber doch glaube ich, dass es nicht angeht, eine derartige *ipso jure* erfolgende Erlöschung im Falle der Nichtgenehmigung des Reichsrathes ohne Noth zu behaupten, wenn sie in dem einen Gesetze nicht direct enthalten, in dem anderen geradezu ausgeschlossen ist. (Dass auch das Abgeordnetenhaus bei der Berathung des Suspensionsgesetzes an ein *ipso jure* erfolgendes Erlöschen der Ausnahmsverordnung im Falle der Nichtgenehmigung nicht im Entferntesten dachte, ist aus den bei *Rogge* a. a. O. III., S. 188 angeführten Daten zu entnehmen.) Wenn *Ulbrich* anführt, dass es widersprechend wäre, die Suspension gewöhnlicher Gesetze an die nachträgliche Genehmigung des Reichsrathes zu binden, dagegen die Suspension von Verfassungsgesetzen davon auszunehmen, so scheint

hältnis zwischen Noth- und Ausnahmsverordnung ist also das der stärkeren und der schwächeren Norm. Die Nothverordnung kann — natürlich, wenn die Voraussetzungen dazu gegeben sind — weiter gehen, als die Ausnahmsverordnung; die Nothverordnung kann im Nothfalle selbst das die Suspension regelnde Gesetz (z. B. das Gesetz vom 5. Mai 1869 R.-G.-Bl. Nr. 66) abändern, und andererseits kann die Verlängerung der Ausnahmsverordnung oder die Erneuerung derselben, selbst wenn sie im (Ausnahms-)Verordnungswege nicht zulässig ist, [7]) doch auf Grund des § 14 im Nothverordnungswege erfolgen.

Dem hier entwickelten Unterschied zwischen Ausnahms- und Nothverordnung entspricht vollkommen die geschichtliche Entwickelung des Suspensionsrechtes. Bereits der Art. 20 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger stellte ein die Suspension regelndes Gesetz in Aussicht. Bevor aber dieses Gesetz erlassen wurde, ward das Bedürfnis einer Suspension actuell, u. zw. in einer Zeit, in welcher der Reichsrath nicht versammelt war. [8]) Es wäre nun sehr wohl möglich gewesen, auf Grund des § 14 und des Art. 20 die Suspension im Nothverordnungswege zu verhängen. Dies hätte aber den Übelstand zur Folge gehabt, dass eine Abänderung der Nothverordnung, sobald einmal der Reichsrath sich wieder versammelte, der Regierung nicht mehr anheimgegeben war. Die Regierung wäre in diesem Falle in der nicht beneidenswerthen Lage des Zauberlehrlings gewesen, der die Geister, die er rief, nicht wieder los werden konnte; darum erließ die Regierung zunächst eine Noth-

diese Argumentation *de lege lata* nicht stichhältig zu sein, da ja während des Versammeltseins des Reichsrathes die Suspension gewöhnlicher Gesetze durch einseitige Verordnungen der Regierung ausgeschlossen, die Suspension der Verfassungsbestimmungen dagegen zulässig ist. Vgl. Jurist. Vierteljahresschrift a. a. O. S. 192 ff. — Eine ähnliche Controverse besteht nach preußischem Rechte über die Bedeutung des § 17 des zufolge Art. 68 der deutschen Reichsverfassung theilweise auch für das Reich geltenden Ges. über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851. Vgl. *Arndt*, Verfassungskunde f. d. preuß. Staat S. 307. *Rönne*, Staatsr. d. pr. Mon. 3. Aufl., I. Bd., 2. Abth., S. 220.

[7]) § 1, al. 4 des Ges. v. 23. Mai 1873 Nr. 120 R.-G.-Bl.

[8]) Die Möglichkeit, dass vor dem Zustandekommen des Suspensionsgesetzes eine Suspension nöthig sein werde, wurde in der Debatte über den Art. 10 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dec. 1867 Nr. 142 R.-G.-Bl. [Die neue Gesetzgebung Österreichs, S. 372 f.] vom Berichterstatter Dr. Sturm ausdrücklich besprochen. Letzterer sagte, die Entwicklung der Dinge gewissermaßen vorausahnend: „Aber selbst wenn das besondere Gesetz noch nicht erlassen wäre oder nicht zustande gebracht werden könnte, hat der Ausschuss gefunden, dass der dem früheren § 13 ziemlich ähnliche § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung der Regierung Handhabe genug biete, das zu thun, was das Gebot der Staatsklugheit in einzelnen Fällen erheischen sollte.“ Diese Ansicht hat sodann auch der Herrenhausberichterstatter Graf Anton Auersperg acceptirt. [A. a. O. S. 394.]

verordnung, welche das Suspensionsrecht regelte, die kaiserliche Verordnung vom 7. October 1868 R.-G.-Bl. Nr. 136, und sodann auf Grund dieser Nothverordnung eine Ausnahmsverordnung, die die Suspension für Prag und Vororte aussprach.[9]) Das Schicksal der Nothverordnung lag nun in den Händen des Parlaments, das der Ausnahmsverordnung, soweit es sich von dem der Nothverordnung trennen ließ, in den Händen der Regierung.[10]) Die Parlamentsverhandlungen über die kaiserliche Verordnung führten, worauf später noch wird zurückgekommen werden müssen,[11]) zu dem heute geltenden Gesetz vom 5. Mai 1869 R.-G.-Bl. Nr. 66, welches im § 12 die kaiserliche Verordnung vom 7. October 1868 aufhob. Auf Grund und in den Schranken dieses Suspensionsgesetzes wurde unter dem 9. October 1869 R.-G.-Bl. Nr. 156 eine Ausnahmsverordnung für das Gebiet der Bezirkshauptmannschaft Cattaro erlassen. Da diese jedoch nicht ausreichte, so ergieng unter dem 25. October 1869 R.-G.-Bl. Nr. 162 eine Nothverordnung, mittels welcher dem Militärcommandanten von Cattaro die gesammte vollziehende Gewalt übertragen wurde. Die Ausnahmsverordnung wurde durch die Verordnung vom 7. März 1870 R.-G.-Bl. Nr. 19 und die Nothverordnung durch die kaiserliche Verordnung vom 14. November 1870 R.-G.-Bl. Nr. 133 aufgehoben. Man ersieht aus diesen Daten zunächst, dass die Ausnahmsverordnungen in Österreich auf Grund einer Nothverordnung eingeführt wurden, und nichts steht entgegen, dass das Suspensionsrecht, wie schon erwähnt, im Nothfalle durch eine Nothverordnung abgeändert werde. Und ferner: Dass die Nothverordnung ergänzend zur Ausnahmsverordnung hinzutreten, den Ausnahmszustand auch über das Suspensionsgesetz hinaus verschärfen kann. Der Begriff der Nothverordnung ist also von dem der Ausnahmsverordnung scharf zu trennen.

Die von Gesetz und Verordnung, wie ausgeführt, begrifflich verschiedene Nothverordnung ist nun vor allem dazu bestimmt, ergänzend in den Apparat der Reichsgesetzgebung einzugreifen; es frägt sich nun, wie sich das Nothverordnungsrecht zur Landesgesetzgebung verhält, und diese Frage erheischt eine genaue Erörterung. Die österreichische Gesetzgebung erwähnt hierüber nichts.[12]) Bloß die Verfassung des Jahres 1849 und auf Grund derselben die Verfassung für Triest trafen

[9]) Vgl. hierüber *Rogge* a. a. O. III. S. 186 ff.

[10]) Der über Prag verhängte Ausnahmszustand wurde durch die Verordnung des Gesammtministeriums vom 28. April 1869 Nr. 53 R.-.G.-Bl. aufgehoben.

[11]) Vgl. Capitel VII, 2.

[12]) *Pfaff-Hoffmann* a. a. O. I. S. 131, Nr. 20. — *Ulbrich* in den Mittheilungen des deutschen Juristenvereins in Prag 1877. S. 180. — *Burckhard* a. a. O. I. S. 92.

hierüber, wie bereits erwähnt wurde,[13]) Anordnungen. Auch die Gewohnheit, deren rechtsbildende Kraft auf dem Gebiete des Staatsrechtes nicht ganz ausgeschlossen ist, kann bei Beantwortung dieser Frage nur mit großer Vorsicht benützt werden; denn da die Grenzen einerseits zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung, andererseits zwischen dem Inhalte von Gesetz und Verordnung außerordentlich flüssige sind, so könnte man unschwer Anordnungen finden, deren Bestimmungen der eine der Competenz der Regierung zuschreibt, während der andere glaubt, dass sie im Landesgesetzgebungswege, der dritte gar, dass sie nur im Reichsgesetzgebungswege zu erlassen sind. Wollten wir die Gewohnheit hier als Rechtsquelle verwenden, so müsste sie eine bewusste Gewohnheit sein, wo die Regierung ausdrücklich die Anwendung des Nothverordnungsrechtes auf dem Gebiete des Landesrechtes ausspricht; solche Verordnungen zu nennen, wäre wohl sehr schwer.[14]) Es bleibt uns also zur Lösung unseres Problems nur der sehr schlüpfrige Weg der Analogie. Diese setzt zu ihrer Anwendung eine Lücke im Gesetz voraus, also einen nicht normirten Fall, ein nicht befriedigtes Bedürfnis. Dass das Bedürfnis eines Landesnothverordnungsrechtes vorhanden ist, wird wohl nicht geläugnet werden können, zumal die Zeit der Landtagsvacanz eine viel größere ist, als die der Reichsrathsferien. Ist doch der Landtag den größten Theil des Jahres nicht versammelt! Und dass während dieser Zeit Maßnahmen dringend nothwendig sein können, zu denen normal die Mitwirkung der Landesvertretung erforderlich ist, wird man auch nicht in Abrede stellen wollen. Nun scheint es uns freilich, dass das moderne österreichische Recht nicht von einem Nothstande ausgeht, der die Nothverordnung rechtfertigen würde; denn sonst würde wohl die Verfassung dem Nothverordnungsrecht keine inhaltliche Schranke setzen, was doch in der That geschah; aber nichtsdestoweniger wird man trotz Abganges gesetzlicher Bestimmungen das Nothverordnungsrecht auf dem Gebiete der Landesgesetzgebung nicht ausschließen können, wenn es auf dem des Reichsrechtes anerkannt ist.[15]) Das Nothverordnungs-

[13]) Vgl. oben S. 4 f. 5

[14]) Auch die von *Ulbrich* in den Mitth. a. a. O. S. 130 angeführte Verordnung des Unterrichtsministeriums vom 1. December 1870 Nr. 137 R.-G.-Bl., welcher auch die einen ähnlichen Stoff behandelnde Verordnung vom 10. Februar 1869 Nr. 19 R.-G.-Bl. angereiht werden könnte, bezeichnet sich nicht als Nothverordnung, sondern vielmehr als [transitorische] Verordnung zur Durchführung des Schulgesetzes. Die formelle Berechtigung zur Erlassung dieser Verordnung schöpfte das Ministerium nämlich aus den §§ 14 und 15 des Ges. v. 25. Mai 1868 Nr. 48 R.-G.-Bl. Der § 15 beauftragt den Unterrichtsminister mit dem Vollzuge des Gesetzes, und aus dem § 14 kann man *ex contrario* schließen, dass jene Paragraphen, die von der Landesgesetzgebung handeln, zu jener Zeit noch nicht in Kraft getreten waren.

[15]) Entgegengesetzter Anschauung *Burkhard* a. a. O. S. 92.

recht ist immer eine Erweiterung der Regierungsrechte auf Kosten des Parlaments. Wenn sich nun die Verfassung veranlasst sieht, diese Competenzerweiterung im Staatsinteresse auf Kosten der Reichsvertretung eintreten zu lassen, und wenn nun feststeht, dass:

1. dasselbe Bedürfnis auch bezüglich der Landesgesetzgebung vorliegt, und dass
2. die Rechte der Landesvertretung in vielen Punkten geringere, niemals aber größere sind, als die der Reichsvertretung,[16])

so folgt daraus, dass man der Regierung auch im Gebiete der Landesgesetzgebung das Recht zugestehen muss, wenn der Landtag nicht versammelt ist, in dringenden Fällen Nothverfügungen zu treffen. Was hiebei aber fraglich sein kann, ist die rechtliche Natur dieser Nothverfügung. Man kann nämlich diese Nothverfügungen als Nothverordnungen ansehen, welche sich von Gesetz und Verordnung so unterscheiden, wie die Nothverordnungen des § 14; oder man kann sie auch den gewöhnlichen Verordnungen vollkommen gleichstellen. Diese letztere Ansicht könnte man eben mit dem vollständigen Abgange jedweder gesetzlicher Bestimmung, welche betreffs der in Rede stehenden Emanationen der Regierungsgewalt etwas besonderes verfügt, begründen.[17]) Wir können uns ihr jedoch nicht anschließen. Denn eine solche gewöhnliche Verordnung würde vom Richter gemäß art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt in Bezug auf ihre Giltigkeit geprüft werden, und diese Prüfung müsste laut der §§ 16 und 17 der Landesordnungen zu Ungunsten der Verordnung ausfallen. Es würde also die Regierung ihren Zweck nicht erreichen. Wenn dagegen die Verordnung als Nothverordnung publicirt wird unter ausdrücklicher Anführung der Analogie des § 14, so wäre damit für den Richter wenigstens ein äußerlicher Fingerzeig geboten, auf die Prüfung der Verordnung nur soweit einzugehen, als für das Nothverordnungsrecht gesetzliche Formen bestehen. Wir täuschen uns durchaus nicht darüber, dass damit die Schwierigkeiten keineswegs beseitigt sind; denn schließlich ermöglicht der erwähnte Artikel 7 dem Richter bei einem stricten Festhalten am Wortlaute immer noch eine vollständige Prüfung der Verordnung; wir glauben aber doch, dass die Wirksamkeit einer Landesnothverordnung bei den gegebenen Verhältnissen besser nicht gesichert werden kann.

Hiemit ist allerdings bloß die Frage der Möglichkeit der Landesnothgesetzgebung beantwortet. Die einzelnen Fragen, welche die Handhabung des Landesnothverordnungsrechtes zum Gegenstande haben und

[16]) Der Reichsrath hat das Recht der Ministeranklage, der Mitwirkung bei der Zusammensetzung des Reichsgerichts, der Wahl des Staatsgerichtshofes u. s. w.

[17]) So *Ulbrich* in den Mittheilungen a. a. O.

deren Beantwortung infolge des Abganges gesetzlicher Bestimmungen mitunter schwierig ist, werden im Anschlusse an das Reichsrecht in den folgenden Capiteln ihre Erörterung finden.

2.

Es ist ein oft gehörter und im Allgemeinen zutreffender Satz, dass im Staatsrecht jedes subjective Recht zugleich eine Pflicht sei.[1]) Dennoch ist dieser Satz nicht so fundamentaler, durchgreifender Natur, dass man nicht in jedem einzelnen Falle seine Richtigkeit besonders prüfen müsste. Was speciell das Nothverordnungsrecht der Regierung betrifft, so glauben wir dem Geiste des österreichischen Verfassungsrechtes entsprechend die Anwendbarkeit des angeführten Grundsatzes verneinen zu müssen. Im gegebenen Falle eine Nothverordnung zu erlassen, ist keine Pflicht der Regierung. Pflicht nehmen wir hier natürlich weder im ethischen, noch im politischen, sondern ausschließlich im juristischen Sinne, und in diesem Sinne ist die Pflicht der obersten Centralstellen, der Ministerien umschrieben durch die Ministerverantwortlichkeit. Wenngleich die Ministeranklage, diese *ultima ratio* des inneren Staatslebens, unter geordneten Verhältnissen vielleicht nie zur Anwendung gelangt, so durchdringt doch die Ministerverantwortlichkeit alle Theile des Verfassungssystems, und es hat daher einen guten Sinn, wenn man bei jedem Institut des öffentlichen Rechtes die Beziehung zur Ministerverantwortlichkeit aufsucht und festhält. Das Fundament der Ministeranklage bildet im österreichischen Recht die Verletzung eines Gesetzes.[2]) Gesetzwidriges Verhalten und pflichtwidriges Verhalten decken sich hier. Hierin liegt nicht bloß die Anwendung des ziemlich allgemein giltigen Satzes: *nullum crimen sine lege,* sondern vielmehr der Grundsatz, dass der Thatbestand des Ministerdelictes immer durch eine Gesetzesverletzung erfüllt wird. Daraus folgt, dass die Beurtheilung dessen, ob der objective Thatbestand des Ministerdelictes vorliegt, dem subjectiven Ermessen mehr

[1]) *Ulbrich*, Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 3: „Die öffentlichen Rechte im subjectiven Sinne sind dem Einzelnen nicht kraft seiner Individualität eigen, sondern sie sind von der Gesellschaft und für die Gesellschaft gegeben, daher die Gesellschaft an der Existenz und Ausübung dieser Rechte ein unmittelbares oder mittelbares Interesse hat und öffentliche Rechte gemeiniglich öffentliche Pflichten sind.“ — *Dr. Ernst Radnitzky*, Parteiwillkür im öffentlichen Recht. Wien 1888, S. 38: „Befugnisse, die einem Staatsorgan als solchem zustehen, sind keiner freien Ausübung fähig. Es ist vielmehr in sein pflichtgemäßes Ermessen gestellt, ob und wie sie ausgeübt werden.“ — Zutreffend bemerkt *Pražák*, Die principielle Abgrenzung der Competenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden 1889, S. 29: „Die öffentlichen Rechte sind wohl meistentheils zugleich auch öffentliche Pflichten; doch kann hierin ein charakteristisches Merkmal den Privatrechten gegenüber nicht erblickt werden, nachdem diese Regel mannigfache Ausnahmen erleidet.“



[2]) § 2 des Ges. v. 25. Juli 1867 Nr. 101 R.-G.-Bl.

entrückt sein dürfte, während das Schwergewicht der Ermessensfragen auf den subjectiven Erfordernissen ruhen wird. Auf das Nothverordnungsrecht angewendet, sollen diese Auseinandersetzungen bedeuten, dass nur dann von einer Pflicht zur Ausübung des Nothverordnungsrechtes die Rede sein kann, wenn das Gesetz diese Ausübung ausdrücklich vorschreibt. Dies ist aber in Österreich nicht der Fall.[3] Denn nach § 14 können dringende Anordnungen durch Nothverordnungen getroffen werden. Von einem „müssen" weiß die Verfassung nichts. Die Verantwortung des Ministeriums ist nur für die Ausübung des Nothverordnungsrechtes ausgesprochen, keineswegs für die Unterlassung dieser Ausübung. Es ist also das Nothverordnungsrecht in Wahrheit ein subjectives Recht der Krone,[4]) welches mit den Privatrechten die Ähnlichkeit hat, dass seine Ausübung (beziehungsweise Nichtausübung) in das Ermessen des Berechtigten gestellt ist.

Subject dieses Rechtes ist der constitutionelle Monarch, der Kaiser, im Regentschaftsfalle der Regent, also derjenige, der das Recht der Gesetzessanction hat. Die Nothverordnung unterscheidet sich vom Gesetze nur durch das Fehlen der (vorausgehenden) parlamentarischen Zustimmung. Der andere gesetzgebende Factor dagegen muss auch bei der Nothverordnung thätig sein, umsomehr als eben hiedurch, durch die Bedeutung eines kaiserlichen Actes, das Fehlen der parlamentarischen Behandlung vorläufig ersetzt werden soll. Daraus folgt, dass das Nothverordnungsrecht nicht delegirt werden kann, weder generell noch speciell. Der § 14 fordert ausdrücklich eine kaiserliche Verordnung. Den Principien des Verfassungsrechtes entsprechend muss man auch dem Regenten das Recht einräumen, eine solche kaiserliche Verordnung kraft seines Regentenrechtes zu erlassen. Aber weiter können wir auf

[3]) Eine Pflicht zur Erlassung einer Nothverordnung wurde in Preußen normiert durch art. 1 des Ges. betr. die Bildung der Ersten Kammer v. 7. Mai 1853 G. S. 181: „Die Erste Kammer wird durch Königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein, mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann." Dass diese „Königliche Anordnung" [nämlich die Kgl. Verordnung v. 12. Oct. 1854 G. S. 541] eine Nothverordnung war, ergibt sich daraus, dass sie naturgemäß vor dem Versammeltsein der beiden Kammern erlassen werden musste und dass sie nur durch ein Gesetz abgeändert werden kann. [Auf Grund des cit. Gesetzes erfloss übrigens noch eine weitere Kgl. Vdg. vom 10. Nov. 1865 G. S. 1077.] — Vgl. *Lasker*, Zur Verfassungsgeschichte Preußens S. 33 ff.

[4]) Hiemit soll nichts anderes gesagt sein, als dass die Krone berechtigt ist, von dem Nothverordnungsrechte trotz dem Vorhandensein der Voraussetzungen keinen Gebrauch zu machen. — Im Verlaufe einer ganz anderen Gedankenreihe gelangt *Jellinek*, System der subjectiven öffentlichen Rechte, S. 142 zu dem Satze: „Die Regierungsrechte des Monarchen sind daher nichts, als die dem suveränen Staatsorgane zustehende staatliche Competenz. Ein Streit über ihren Umfang ist nur als Competenzstreit, nicht als ein Streit um subjective Rechte denkbar."

dem Boden des österreichischen Staatsrechtes nicht gehen. Letzteres kennt eine Stellvertretung des regierungsfähigen Monarchen in dem Sinne, dass dem Stellvertreter monarchische Rechte zustünden, nicht.[5]) Diesen Charakter des monarchischen Rechtes hat das Nothverordnungsrecht freilich erst durch die Decemberverfassung erhalten, was bei der Beurtheilung der Nothverordnungen aus der früheren Zeit berücksichtigt werden muss.[6])

Wenn es nun unbezweifelt ist, dass alle Nothverordnungen nach heutigem Rechte „kaiserliche Verordnungen" sind, so wäre es andererseits doch ungenau, wollte man beide Bezeichnungen für vollkommen identisch nehmen, wie es zuweilen namentlich in der Praxis geschieht. Dass freilich der Kaiser auch außer dem Falle des § 14 ein generelles Verordnungsrecht hat, welches alle Zweige der Verordnungsgewalt umfasst, dass demnach jede Ministerialverordnung ebensogut als kaiserliche Verordnung erlassen und publicirt werden könnte, dürfte feststehen.[7]) Aber auch abgesehen von diesem Falle kann im Wege der Gesetzgebung die Regelung gewisser Verhältnisse an das Erlassen einer kaiserlichen Verordnung geknüpft werden, so dass in diesem Falle eine Beschränkung der Executive bezüglich der Person des Verordnungsberechtigten vorliegt. So bestimmen die Gesetze vom 20. Jänner 1875 R.-G.-Bl. Nr. 12, vom 11. Feber 1881 R.-G.-Bl. Nr. 10 und vom 16. December 1890 R.-G.-Bl. Nr. 218, dass die den Consuln der österreichisch-ungarischen Monarchie in Ägypten zustehende Gerichtsbarkeit durch kaiserliche Verordnung für die Dauer von zehn Jahren eingeschränkt und theilweise auf die im Einverständnis mit der ägyptischen Regierung zu bestellenden

---

[5]) Vgl. *Ulbrich*, Staatsr., S. 137: „Es bleibt dem Ermessen des Monarchen überlassen, inwieweit sich derselbe activ an dem Staatsleben betheiligen will, soweit nicht positive Normen ein persönliches Handeln fordern." *G. Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 208: „Diejenigen Rechte, welche dem Monarchen durch die Verfassung zur persönlichen Ausübung übertragen sind, können auch nur auf Grund einer verfassungsmäßigen Bestimmung auf eine andere Person übergehen." *Arndt*, Das Verordnungsrecht des deutschen Reiches, S. 171. — Die Frage, ob der Kaiser sein Nothverordnungsrecht einer parlamentarischen Körperschaft „cediren" könne, wurde in der Debatte über den Staatsvoranschlag für das Jahr 1862 [vgl. oben I. Capitel, Note 15] lebhaft erörtert. Es handelte sich darum, ob man den Vorgang, wornach das vor den weiteren Reichsrath gehörige Budget im engeren Reichsrathe verhandelt und beschlossen werden sollte, damit rechtfertigen könne, dass der Kaiser das ihm zustehende Nothverordnungsrecht rücksichtlich der österreichischen Länder mit dem engeren Reichsrathe theile, also gewissermaßen einen Theil dieses Nothverordnungsrechtes an den engeren Reichsrath übertrage.

[6]) Vgl. die Publicationen des Reichsgesetzblattes Nr. 38 ex 1861, Nr. 49, 50, 56, 67 und 99 ex 1864.

[7]) *Ulbrich*, Staatsrecht, S. 375, 394. *Jellinek* a. a. O. S. 391.

Gerichte übertragen werden kann.[8]) Auch wäre hieher die kaiserliche Verordnung zu zählen, welche auf Grund des § 3 des Gesetzes vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 146 in dem Falle erlassen werden müsste, wenn zwischen den beiden Reichshälften der österreichisch-ungarischen Monarchie ein Übereinkommen über die Beitragsquote zu den Kosten der gemeinsamen Angelegenheiten nicht erzielt werden sollte.

Wir können daher drei Arten von kaiserlichen Verordnungen unterscheiden:

1. Jene, welche kraft des dem Kaiser zukommenden allgemeinen Verordnungsrechtes, das aber auch den Ministern übertragen werden könnte, erlassen werden;

2. jene, welche auf Grund einer gesetzlichen Bestimmung dem Kaiser vorbehalten sind;

3. jene, die verfassungsmäßig nur vom Kaiser kraft seines Monarchenrechtes erlassen werden können. Zu dieser letzten Kategorie gehören die Nothverordnungen des § 14.

---

## III.

### Die Voraussetzungen des Nothverordnungsrechtes.

1.

Schon im Namen liegt angedeutet, dass das Nothverordnungsrecht nur ein subsidiäres Recht, ein ausnahmsweises Recht der Krone ist: Nur an Stelle eines Gesetzes darf eine Nothverordnung erlassen werden zu jener Zeit, in welcher der gesetzgebende Apparat nicht thätig ist. Hierin liegt die oberste Voraussetzung des Nothverordnungrechtes: die Beschränkung auf die Parlamentsferien. Die Regierung hat das Nothverordnungsrecht nur „wenn der Reichsrath nicht versammelt ist." Dieser Ausdruck schließt nicht jeden Zweifel aus. Wann ist der Reichsrath nicht versammelt? Zweifellos dann, wenn es überhaupt keinen Reichsrath gibt, d. h. wenn das eine Haus des Reichsrathes, das Abgeordnetenhaus aufgelöst ist. Vom Momente der Auflösung des alten bis zum formellen Wiederzusammentritt des neuen Abgeordnetenhauses ist für die ordentliche Gesetzgebung kein Raum; darum greift hier vor allem das Nothverordnungsrecht Platz. Aber auch wenn der Reichsrath geschlossen ist, gilt dasselbe. Sowie durch die Auflösung, wird auch durch die Schließung die Session des Reichsrathes beendigt.[1]) Die neue Session

[8]) Vgl. auch das Ges. v. 22. April 1884 Nr. 62 R.-G.-Bl., welches eine analoge Bestimmung bezüglich der Consulargerichtsbarkeit in Tunis trifft.

[1]) Dies geht z. B. aus § 11 des Ges. v. 30. Juli 1867 Nr. 104 R.-G.-Bl. hervor.

wird erst über kaiserliche Einberufung mit den in § 1 des Gesetzes vom 12. Mai 1873 R.-G.-Bl. Nr. 94 vorgeschriebenen Förmlichkeiten wieder eröffnet. In der Zwischenzeit ist der Reichsrath nicht versammelt. Ebenso ist der Fall der Vertagung zu beurtheilen, wobei nur zu bemerken ist, dass unter Vertagung nur die Vertagung im technischen, d. h. gesetzlichen Sinne zu verstehen ist, nämlich jene Vertagung, welche über Verfügung des Kaisers erfolgt.[2]) Werden dagegen bloß die Sitzungen eines der beiden Häuser oder beider Häuser auf eine Zeit unterbrochen, ohne dass diese Unterbrechung auf einen kaiserlichen Act zurückzuführen wäre, so ist der Reichsrath nicht „vertagt".[3]) Der Unterschied erweist sich als sehr bedeutend: Zunächst dadurch, dass es in dem letzteren Falle leicht vorkommen kann, dass das eine Haus tagt, das andere nicht, während die Vertagung immer eine Vertagung des Reichsrathes ist, sodann aber auch dadurch, dass der Wiederzusammentritt dem betreffenden Hause selbst, beziehungsweise dessen Präsidium anheimgestellt ist, während der vertagte Reichsrath kein Selbstversammlungsrecht besitzt. Zu diesen Unterschieden kommt nun noch der uns hier allein interessirende Umstand hinzu, dass vom Nothverordnungsrecht während der Vertagung Gebrauch gemacht werden kann, während der „Selbstvertagung", während der einfachen Unterbrechung der Sitzungen nicht. — Fassen wir dieses Resultat zusammen, so finden wir darin ein einfaches Princip: Für die Regierung ist der Reichsrath nur dann nicht versammelt, wenn seine Thätigkeit durch einen Eingriff seitens der Regierung gehemmt wurde. Andere Hemmnisse, mögen sie in äußeren Thatsachen oder in autonomen Festsetzungen — zu welchen ja auch die Präsidialamtshandlungen gehören — ihren Grund haben, geben der Regierung kein Recht, den Reichsrath als nicht versammelt zu betrachten und demgemäß ein subsidiäres Verfahren einzuleiten. Sache des Reichsrathes selbst ist es, in diesen Fällen, wenn die Regierung mit dringenden Anforderungen an die gesetzgeberische Thätigkeit herantritt, die erforderlichen Maßregeln zu ergreifen, während andererseits wiederum die Regierung beziehungsweise die Krone durch Schließung oder Auflösung sich die nöthige Actionsfreiheit einem hartnäckig in Unthätigkeit verharrenden Hause gegenüber zu verschaffen in der Lage ist.

Dies führt uns auf eine andere Frage. Wie soeben angedeutet wurde, kann die Regierung den Zustand des „nicht versammelten" Reichsrathes selbst herbeiführen. Keinerlei Instanz entscheidet über die Gründe einer Schließung oder Auflösung. Wie, wenn letztere eben mit Rücksicht auf

[2]) § 19, Grdges. über die Reichsvertretung v. 21. Dec. 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl.

[3]) Vgl. *Bornhak*, Preußisches Staatsrecht I. S. 408 f.

das zu erlassende Nothgesetz angewendet wird?[4]) Dies kann ja *optima fide* geschehen; es kann die Regierung von der Ersprießlichkeit und dringenden Nothwendigkeit einer Anordnung überzeugt sein, ohne hoffen zu dürfen, dass diese Überzeugung von beiden Häusern des Reichsrathes getheilt wird. Es ist nicht mehr die Zeit vorhanden, um an ein neues Haus zu appellieren; man führt also die Auflösung des Hauses und damit die Möglichkeit, nach § 14 vorzugehen, herbei,[5]) oder es wird die Einberufung des aus irgend einem Grunde vertagten oder geschlossenen Reichsrathes unterlassen, um eine Nothverordnung in Kraft setzen zu können. Ist dieser Vorgang juristisch anfechtbar oder nicht?[6]) Die Kritik der Regierungsacte muss immer in Hinblick auf die Verantwortlichkeit der Regierung geübt werden; die juristische Ministerverantwortlichkeit greift aber bekanntlich nur Platz im Falle einer Gesetzesverletzung, und eine solche liegt in der Auflösung des Abgeordnetenhauses, Schließung der Session oder Vertagung des Reichsrathes überhaupt nie, in der Nichteinberufung nur dann, wenn der Vorschrift des § 10 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung zuwidergehandelt wird. Von dem letzteren Falle abgesehen, beschränkt sich also das Recht des Parlaments darauf, die „Nothfrage" zu erörtern und eventuell die weitere Wirksamkeit der Nothverordnung durch die Ablehnung derselben zu beheben.

Dieses Ergebnis dürfte vielleicht nicht befriedigen. Es hat den Anschein, als wäre hier der wunde Punkt der Verfassung, jene Stelle, von welcher aus die parlamentarischen Rechte leicht illusorisch gemacht werden könnten. Es zeigt sich eben hier, wie so oft im öffentlichen

---

[4]) *Ulbrich*, Staatsr., S. 397 und bei Marquardsen, S. 120. — *Burckhard* a. a. O. I. S. 91. — *Lustkandl*, Ung.-öst. Staatsr. S. 388. — Alle drei Autoren halten die Auflösung des Reichsrathes zu dem Zwecke, um sodann eine Nothverordnung zu erlassen, für verfassungswidrig. Burckhard geht sogar so weit, die Nothverordnung selbst für verfassungswidrig zu erklären, was nach seiner Theorie zur Folge hat, dass eine solche Nothverordnung vom Richter zu verwerfen wäre, eine Ansicht, die entschieden weit über das Ziel hinausgeht. — Vgl. auch *Lasker*, a. a. O. S. 328 ff.

[5]) Vgl. *Bischof* a. a. O. S. 87: „Es kann jedoch schlechterdings nicht in Abrede gezogen werden, dass gerade der Fall eines unlösbaren Conflictes zwischen Regierung und Ständen zur Handhabung des Staatsnothrechtes durch die Regierung eine genügende, vielleicht die dringlichste Veranlassung bildet . . . . . Die Regierung muss zur Kammerauflösung und Handhabung des Nothrechtes durch den Erlass provisorischer Gesetze schreiten." S. 89 f. „Um nämlich auch dem Buchstaben der Verfassung gerecht zu werden und diese zugleich mit dem ganzen Geiste des constitutionellen Systems in Einklang zu bringen, braucht die Regierung nur von dem Hoheitsrechte der Ständeauflösung Gebrauch zu machen."

[6]) *Gerber* a. a. O. S. 147 sieht die Unthunlichkeit der Einberufung der Stände als eine Voraussetzung des Nothverordnungsrechtes an.

Rechte, dass die Verfassung zwar bedeutende Garantien für die Ordnung des Staatslebens bietet, absolute Sicherheit gegen Willkür und Übergriffe jedoch nicht gewähren kann. Dem lässt sich nun einmal nicht abhelfen; zwar kann man jedes einzelne Institut mit der denkbar größten Sicherheit ausstatten, aber immer nur auf Kosten der anderen, nicht minder schützenswerten Institute. Im letzten Grunde vermag das Recht allein über die Klippen der Staatsereignisse nicht hinwegzuführen. Trösten kann sich aber auch der Jurist damit, dass ja nicht bloß geschriebene Gesetze, sondern auch die ethisch-politischen Grundsätze ein gewaltiger Motor im öffentlichen Leben sind, und dass das Pflichtbewusstsein ein Factor ist, der bei keiner Regierung außer Acht gelassen werden darf.

Ähnliche Fragen werfen sich auch im Gebiete des Landesrechtes auf. Von unserer Annahme ausgehend, dass auch die Landesgesetzgebung durch Nothverordnungen ergänzt werden kann, werden wir eine solche Nothgesetzgebung nur dann eintreten lassen, wenn der Landtag, der regelmäßige Gesetzgebungsfactor, nicht versammelt ist. Bezüglich der Sitzungsperioden kommt auch hier die Schließung, Auflösung und gewiss auch die Vertagung, von welcher letzteren allerdings in den Landesordnungen keine Rede ist, in Betracht.[7]) Im Gegensatze zu dem früher Gesagten ist nur hervorzuheben, dass die Schließung der Session nicht bloß vom Kaiser, sondern „nach Beendigung der Geschäfte“ zufolge § 10 (§ 11) der Landesordnungen auch vom Landtagspräsidenten (Landeshauptmann, Oberstlandmarschall u. s. w.) selbständig verfügt werden kann. Diese Erweiterung der Autonomie wird durch das im Landesrechte geltende Einkammersystem ermöglicht, während bei dem Zweikammersystem autonome Festsetzungen immer nur das eine Haus berühren, einen Effect bezüglich des ganzen Zweikammerparlaments nicht hervorrufen können. Für die Frage der Nothverordnung ist natürlich die Schließung der Landtagssession, mag sie von welcher Autorität immer herrühren, stets von derselben Bedeutung. In jedem Falle hört das Versammeltsein des Landtages durch die Schließung auf.

Der Landtag ist aber nicht das einzige Organ des öffentlich-berechtigten Landes.[8]) Aus dem Landtage geht ein permanenter Ausschuss hervor, der das Land in allen Rechtsangelegenheiten zu vertreten hat. Außerdem sind überall dort, wo vor Wirksamkeit der Landesordnungen ständische Ausschüsse unter welchem Namen immer bestanden haben, dem Landesausschusse alle Geschäfte dieser ständischen Ausschüsse über-

---

[7]) Die Vertagung wird ausdrücklich erwähnt in § 20 der am 2. März 1864 beschlossenen Geschäftsordnung des böhmischen Landtages. [*Mercy*'sche Taschenausgabe der Gesetze für das Königreich Böhmen. Nr. 83. S. 726.]

[8]) § 2 Ld.-Odg.

tragen worden, allerdings mit dem vieldeutigen Zusatze: „soweit dieselben nicht an andere Organe übergehen oder infolge der geänderten Verhältnisse aufhören."[9])

Wie bereits in der historischen Einleitung erwähnt wurde, gehörte die Vertretung des nichtversammelten Landtages der Regierung gegenüber zu einer der Hauptobliegenheiten des ständischen Ausschusses, und es erscheint daher nicht überflüssig, die Frage wenigstens zu berühren, ob nicht die Regierung verhalten ist, sich zur Erlassung von Nothverordnungen die Zustimmung des Landesausschusses zu erwirken oder überhaupt den Landesausschuss in irgend einer Weise zur Mitwirkung heranzuziehen.[10]) Eine Analogie hiefür könnte vielleicht in folgendem Falle gefunden werden. Das Gesetz vom 14. Mai 1869 R.-G.-Bl. Nr. 63 bestimmt in § 2, dass die Errichtung von Gewerbegerichten durch Verordnung des Justizministeriums im Einvernehmen mit dem Handelsministerium nach eingeholtem Gutachten der Landtage verfügt wird. Die Durchführung dieser Bestimmung ergab Schwierigkeiten in Folge des verhältnismäßig seltenen Zusammentrittes der Landtage. Man sah sich daher veranlasst, durch ein eigenes Gesetz (v. 1. April 1872 R.-G.-Bl. Nr. 42) die Bestimmung zu treffen, dass das Gutachten des Landesausschusses jenes des Landtages ersetzen kann, wenn über Anträge auf Errichtung einzelner Gewerbegerichte zu einer Zeit zu entscheiden ist, in welcher die in § 2 vorgeschriebene Einholung des Gutachtens des Landtages nicht thunlich ist. Es nimmt also hier der Landesausschuss während der Landtagsferien dieselbe Stellung ein, wie der Landtag während der Session. Dennoch glauben wir, dass eine analoge Anwendung auf andere Fälle sehr gefährlich wäre. Denn zunächst tritt der Landesausschuss für den Landtag nur in einem sehr nebensächlichen Falle ein. Es handelt sich nur um ein Gutachten, nicht um ein entscheidendes Votum, um eine Agenda, die dem Landtage von Reichswegen, nicht auf Grund der Landesordnung selbst übertragen ist. Abgesehen hievon deutet aber gerade der Umstand, dass man diese Sub-

---

[9]) § 29 Ld.-Odg. für Böhmen, Galizien, Mähren [ständischer Ausschuss], Kärnthen [Verordnetenstelle], Krain [Verordnetenstelle oder ständischer Ausschuss], Oberösterreich [ständisches Verordneten- und Ausschuss- oder Landescollegium], Niederösterreich [ständisches Verordnetencollegium oder ständischer Ausschuss], Schlesien [Schlesischer öffentlicher Convent], Steiermark [Ständisches Verordneten- und Ausschuss-Collegium], Tirol [ständische Activität]. — Vgl. *Krones*: Geschichte der Neuzeit Österreichs vom 18. Jahrh. bis auf die Gegenwart. 1879. S. 357 ff.

[10]) Thatsächlich findet sich in vielen Verfassungen die Zuziehung des landständischen Ausschusses bei der Erlassung von Nothverordnungen. Vgl. *Bischof* a. a. O. S. 100 ff. *Zöpfl*, Grundzüge, S. 529, Nr. 14. *Gerber* a. a. O. S. 136. *Zachariae* a. a. O. S. 172, Nr. 12.

stituirung des Landesausschusses in einem eigenen Gesetze ausgesprochen hat, darauf hin, dass man sie nicht selbstverständlich, nicht in dem überkommenen Geschäftskreise des Landesausschusses für begründet fand. Wir glauben in der That, dass wir es, wenn irgendwo, so bei der Frage einer wie immer gearteten Mitwirkung an der Gesetzgebung mit Geschäften des ständischen Ausschusses zu thun haben, welche, wie § 29 der Landesordnungen sagt, „in Folge der geänderten Verhältnisse aufhören", wobei allerdings nicht geleugnet werden kann, dass eine Befragung des Landesausschusses bezüglich des Bedürfnisses und der Ersprießlichkeit der Anordnungen im einzelnen Falle zur Vermeidung von Conflicten mit der Landesvertretung zweckmäßig wäre, u. zw. auch in jenen Ländern, deren Landesausschüsse an ständische Einrichtungen nicht anknüpfen.

Zu demselben negativen Ergebnisse gelangen wir, wenn wir die Möglichkeit einer Vertretung des Landtages durch den Reichsrath ins Auge fassen. Handelte es sich bloß um die Ausübung des parlamentarischen Controlrechtes, so könnte man vielleicht unter Umständen eine derartige Vertretung gelten lassen, da es ja doch dem Reichsrathe allein möglich ist, die letzte Consequenz dieses Controlrechtes zu ziehen und vom Anklagerecht Gebrauch zu machen. Allein bei den Gegenständen, bezüglich deren Regelung das Nothverordnungsrecht platzgreift, handelt es sich um mehr: um die Zustimmung des betreffenden Vertretungskörpers, und diese kann durch einen nicht zuständigen Vertretungskörper nicht ersetzt werden. Ein Reichsrathsvotum wäre bezüglich einer Landesnothverordnung ein *actus inanis;* er würde weder das Rechtfertigungsverfahren überflüssig, noch die Ablehnung der Nothverordnung beziehungsweise die Erklärung ihrer Verfassungswidrigkeit unmöglich machen, u. zw. wäre das auch bezüglich jener Nothverordnungen der Fall, welche sich (in Form der Ergänzung oder Abänderung) an jene Gesetze anschließen würden, die zwar verfassungsgemäß in die Competenz der Landesvertretung gehörig, dennoch nach § 12 al. 2 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung unter Mitwirkung des Reichsrathes erlassen wurden. Denn § 12 sagt ausdrücklich, dass die Gesetzgebung über den betreffenden Gegenstand nur für den betreffenden Fall auf den Reichsrath übergeht. Sobald also dieser Fall vorüber, d. h. der Reichsrathsbeschluss über diesen Fall erflossen (und sanctionirt) ist, hört der delegirte Wirkungskreis des Reichsrathes für diesen Gegenstand auf. Eine Abänderung des Reichsgesetzes kann dann nur im Landesgesetzgebungswege erfolgen, es wäre denn, dass eine neuerliche Delegation des Reichsrathes vom Landtage beschlossen würde. Schwierigkeiten können sich nur ergeben, bevor die Delegation durch Erfüllung der

delegirten Gesetzgebung (genauer: des delegirten Zustimmungsrechtes) aufgehört hat. Der Fall ist folgender: Der Landtag hat sich seines Zustimmungsrechtes für einen bestimmten Fall und Gegenstand entäußert und dasselbe dem Reichsrathe übertragen. Bevor der Reichsrath zu einem Beschlusse gelangt ist, wird in den Parlamentsferien eine Nothverordnung über den betreffenden Gegenstand erlassen. Zwei Fragen müssen beantwortet werden:

1. Welche Ferien kommen für das Erlassen einer solchen Nothverordnung in Betracht, die des Reichsrathes oder jene des Landtages?

2. Vor welches Forum gehört die Rechtfertigung der bezüglichen Nothverordnung?

Die Beantwortung der Frage ad 1 wird hauptsächlich davon abhängen, welchen Sinn und welche Bedeutung man dem Landtagsbeschlusse, mit welchem auf die Ausübung des Zustimmungsrechtes in einem bestimmten Falle Verzicht geleistet wird, beilegt. Eine doppelte Auffassung ist möglich, welche durch die beiden Worte: „Delegation" und „Verzicht", die wir bisher, ohne einer Entscheidung vorzugreifen, promiscue gebraucht haben, charakterisirt wird. Der Landtagsbeschluss ist entweder ein Verzicht, d. h. ein Aufgeben des Zustimmungsrechtes in dem bestimmten Falle mit Substituirung des reichsräthlichen Zustimmungsrechtes, oder er ist eine Delegation, d. h. ein Mandat, die Überlassung des Gegenstandes an den Reichsrath unter der Voraussetzung, dass dieser letztere das Mandat annimmt, von demselben Gebrauch macht. Zur Beantwortung der Frage können wir zwei Momente herbeiziehen: den Wortlaut des § 12 und die einander ergänzenden Bestimmungen des § 15 al. 2 des Gesetzes vom 12. Mai 1873 Nr. 94 R.-G.-Bl. (Geschäftsordnung des Reichsrathes) einerseits und des § 41 (§ 40) der Landesordnungen andererseits. Die letztcitirten Anordnungen betreffen die formelle Seite. Sie schließen den gegenseitigen Verkehr der Vertretungskörper, sei es des Reichsrathes mit den Landtagen, sei es der Landtage untereinander aus. Daraus ergibt sich, dass ein förmlicher Vertrag zwischen Reichsrath und Landtag von vornherein ausgeschlossen ist. Es folgt daraus aber noch mehr: ein Landtagsbeschluss, der für den Reichsrath relevant ist, kann dem letzteren officiell nur durch die Regierung mitgetheilt werden; denn nur die Regierung wird auf Grund des § 40 (§ 39) der Landesordnungen von den gefassten Landtagsbeschlüssen officiell in Kenntnis gesetzt. Da nun die Regierung bei der praktischen Durchführung des § 12 des Grundgesetzes die vermittelnde Rolle spielt und spielen muss, so ist der Vorgang, durch welchen eine Verschiebung in der Competenz der Vertretungskörper eintritt, kein interner Act des Landtages; die Regierung nimmt Kenntnis von ihm und muss Kenntnis von ihm nehmen und sie darf diese Kenntnis beim

Erlassen einer Nothverordnung gewiss auch verwerthen. Dazu kommt nun der Wortlaut des § 12: „Sollte jedoch irgend ein Landtag beschließen, dass ein oder der andere ihm überlassene Gegenstand der Gesetzgebung im Reichsrathe behandelt und erledigt werde, so übergeht ein solcher Gegenstand für diesen Fall und rücksichtlich des betreffenden Landtages in den Wirkungskreis des Reichsrathes.“ Durch den näher bezeichneten Landtagsbeschluss übergeht also (wir dürfen hinzusetzen: ipso jure) der Gegenstand in den Wirkungskreis des Reichsrathes. Der Landtag hört auf, zuständig zu sein. Die Behandlung und Erledigung des Gegenstandes steht nur dem Reichsrathe zu. Daraus folgt für die Regierung: dass sie, ohne in den Wirkungskreis des Reichsrathes einzugreifen, den Landtag nicht zur Mitwirkung an der gesetzlichen Regelung des betreffenden Gegenstandes heranziehen darf. Würde sie es dennoch thun, so wäre sie dem Reichsrathe gegenüber verantwortlich, und ebenso wäre sie dem Reichsrathe gegenüber verantwortlich, wenn sie den Landtagsbeschluss in dem Sinne ignoriren würde, dass sie, obwohl der Reichsrath versammelt ist, über den betreffenden Gegenstand eine Nothverordnung erließe. In beiden Fällen würde die Regierung das Zustimmungsrecht des Reichsrathes verletzen, das einemal dadurch, dass sie die Zustimmung eines nicht zuständigen (d. h. nicht mehr zuständigen) Vertretungskörpers suchen würde, das anderemal dadurch, dass sie ohne Grund die vorausgehende parlamentarische Zustimmung sich überhaupt nicht verschaffen würde. Wir beantworten also die ad 1 gestellte Frage dahin: Durch den Landtagsbeschluss nach § 12 des Grundgesetzes wird die Competenzgrenze zwischen Reichs- und Landesrecht verschoben. Der Landtag leistet auf sein Zustimmungsrecht Verzicht und es ist jetzt geradeso, als würde der betreffende Gegenstand in den Wirkungskreis des Reichsrathes nach § 11 fallen. Deshalb ist hier für die Nothgesetzgebung nur Raum, wenn der Reichsrath nicht versammelt ist, wobei die Thatsache, ob der betreffende Landtag versammelt ist oder nicht, ganz gleichgiltig ist.

Ist dies richtig, so kann die Beantwortung der zweiten Frage nicht mehr schwer sein. Als einfache Consequenz ergibt sich, dass die nachträgliche Genehmigung der Nothverordnung jenem Vertretungskörper zustehen muss, dem die vorausgehende Zustimmung zugestanden hätte, also in unserem Falle dem Reichsrathe. Bedenken könnte nur erregen, dass § 14 von jenen Anordnungen spricht, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist. Über die Bedeutung des Ausdruckes „verfassungsmäßig“ werden wir noch später zu handeln haben. Hier sei nur erwähnt, dass auch der dem Reichsrathe nach § 12 al. 2 erwachsende Wirkungskreis ein verfassungsmäßiger ist. Allerdings ist nicht die Verfassung, sondern der auf Grund der Ver-

fassung erflossene Landtagsbeschluss unmittelbare Ursache der reichsräthlichen Competenz und es wird seinerzeit untersucht werden müssen, ob nicht hierin die Möglichkeit für den verzichtenden Landtag liegt, dispositives Recht zu schaffen, das sich dann auch auf die Nothverordnungen und deren Rechtfertigung beziehen könnte. — [10])

2.

Ist das Nichtversammeltsein des zuständigen Vertretungskörpers die *causa remota* des Nothverordnungsrechtes, so haben wir nunmehr die *causa proxima* zu besprechen: das staatliche Bedürfnis, oder wie § 14 sich ausdrückt, die dringende Nothwendigkeit. Die dringende Nothwendigkeit ist der politische Kern- und Angelpunkt nicht bloß des Nothverordnungsrechtes, sondern aller Ausnahmsrechte und diktatorischen Gewalten überhaupt. Eine jede Verfassung, eine jede staatliche Norm, welche darauf Anspruch macht, praktisch durchgeführt zu werden, muss mit diesen Ausnahmsrechten als nicht zu unterschätzenden Faktoren rechnen. Auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens tritt unter Umständen die dringende Nothwendigkeit ein, von dem normalen Gang der Dinge abzuweichen, „ausnahmsweise“ vorzugehen. Nicht nur im Völkerverkehre sehen wir einen Ausnahmszustand *κατ' ἐξοχήν*: den Krieg; auch im innern Staatsleben finden wir Ausnahmszustände auf allen Gebieten: in der Exekutive in Form der Erweiterung der Machtbefugnisse der Verwaltungsbehörden unter gleichzeitiger Einschränkung der Freiheitsrechte des Individuums, [1]) in der Justiz durch Vereinfachung oder Beseitigung der die Parteien schützenden Förmlichkeiten und durch Verschärfung der Strafen [2]) und auf dem Gebiete der staatlichen Normbildung gleichfalls durch Erweiterung der Regierungscompetenz, durch die Zulassung der Nothverordnungen. Die Nothwendigkeit, das staatliche Bedürfnis ist die gemeinsame Quelle aller dieser verschiedenartigen und vielgestaltigen Erscheinungen, die Thatsache, dass außerordentliche Ereignisse jederzeit eintreten können, die den ruhigen Fortgang des öffentlichen Lebens in den gewohnten Geleisen stören. Verschieden ist nur die Stellung, welche das Recht zu dieser Thatsache nimmt. Am nächstliegenden ist es, dem Staate ein ganz allgemeines Nothrecht *(ius eminens)* zuzuschreiben, welches die Staatsgewalt zu Überschreitungen der Gesetze, zu Eingriffen in wohlerworbene Privatrechte, zur Nichtbeachtung vorgeschriebener

---

[10]) Vgl. unten sub V, 1. *in fine*.

[1]) Durchgeführt wird dieser Ausnahmszustand durch die auf Grund des allgemeinen Suspensionsgesetzes erfließende Ausnahmsverordnung.

[2]) Z. B. durch Publicirung des Standrechtes.

Förmlichkeiten berechtigt.[3]) Ganz insbesondere fasst man unter der Kategorie des Staatsnothrechtes die durch Noth gebotenen Eingriffe in Vermögensrechte zusammen und stellt dem Staatsnothrechte ein privates Recht auf Entschädigung gegenüber, welches bald aus dem Staatsnothrecht selbst fließen, bald nur im positiven Rechte seine Quelle finden, somit nur dort gelten soll, wo es ausdrücklich anerkannt wird. Die Aufstellung eines Staatsnothrechtes als subjectiven Rechtes leidet jedoch an dem Mangel, dass das Subject desselben sich schwer feststellen lässt; denn dem Staate als solchem kann eigentlich ein Nothrecht nicht zukommen, da der moderne Staat selbst Quelle alles Rechtes ist. Zweifellos können ja auch sogenannte wohlerworbene Rechte durch ein Gesetz, also durch einen staatlichen Act, aufgehoben werden.[4]) Darin liegt aber nicht die Ausübung des Nothrechtes. Letzteres liegt vielmehr dann vor, wenn der Weg der Gesetzgebung nicht betreten wird. Es handelt hiebei also ein normal nicht zuständiges staatliches Organ, und wenn wir überhaupt ein Nothrecht annehmen, so wäre dieses Staatsorgan Subject des Nothrechtes, und es wäre dann undeutlich, von einem Staatsnothrechte zu sprechen. Es liegt da eben nichts, als eine Competenzerweiterung gewisser Organe vor, die entweder im positiven Recht begründet oder in Folge der Dringlichkeit des Falles usurpirt ist.

Diese Undeutlichkeit vermeidet man, wenn man den Gesichtspunkt des subjectiven Rechtes überhaupt fallen lässt und bloß von einem Nothstande spricht, aus welchem die rechtliche Möglichkeit, mit Nichtbeachtung der normal geltenden Vorschriften vorzugehen, resultirt. Diese rechtliche Möglichkeit ist aber nur dann vorhanden, wenn neben den normal geltenden Vorschriften auch noch abnormale Anordnungen sich im Rechte gewissermaßen als Reserve vorfinden, wenn also der Nothstand gesetzlich vorbedacht ist. Dann aber haben wir nicht nöthig, von einem besonderen Nothstande zu sprechen; denn dann ist der sogenannte Nothstand nichts anderes, als die gesetzliche Voraussetzung zum Eintritt gewisser, im Gesetze aufgestellter Abweichungen vom gewöhnlichen Rechte. Ist jedoch der Nothstand gesetzlich nicht vorbedacht, dann müssen wir von der rechtlichen Würdigung der von der Regierung vollführten Nothstandshandlungen absehen, wobei jedoch ausdrücklich bemerkt werden soll, dass trotzdem die Thatsache des Nothstandes auch für den Juristen nicht vollständig irrelevant sein muss. Es gibt z. B. in Österreich sehr viele

[3]) Vgl. über Nothrecht: *Stein* a. a. O. S. 89 ff. *Menger*, System des österr. Civilprocessrechtes I. S. 7. — *Jellinek* a. a. O. S. 302. Für die richtige Einschränkung des Staatsnothrechtes tritt ein: *Tezner*, Zur Lehre von dem freien Ermessen u. s. w. Wien 1888 S. 117.

[4]) *Ulbrich* Staatsrecht S. 104.

Gesetzesbestimmungen, die im letzten Grunde nur durch die Ministerverantwortlichkeit geschützt sind. Diese greift aber nur Platz, wenn das Gesetz vorsätzlich oder aus grober Fahrlässigkeit verletzt wird.[5]) Bei dem Nothstande fehlen nun diese Momente; wenigstens wird man bei freier Interpretation des § 2 cit., zu welcher der Staatsgerichtshof zufolge des § 20 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes berechtigt ist, auch hier von einem „unwiderstehlichen Zwange" reden können, der die Strafbarkeit ausschließt.[6])

Weder die Annahme des Nothrechtes noch die des Nothstandes sind geeignet, alle einschlägigen Erscheinungen vollständig zu erklären. Jede Verallgemeinerung ist in diesem Falle von Übel. Wenn wir auch die Nothwendigkeit, die Dringlichkeit als gemeinsame Quelle dieser Erscheinungen constatirt haben, so anerkennen wir damit nur ihre thatsächliche Verwandtschaft, nicht aber ihre gleichmäßige juristische Beurtheilung. Diese letztere ist vielmehr in jedem einzelnen Falle verschieden, da jeder Fall aus sich heraus gewürdigt sein will. Speciell das Nothverordnungsrecht fließt nicht aus dem Nothstande, sondern aus dem Gesetze.[7]) Die dringende Nothwendigkeit ist nur die Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Nothverordnungsrechtes, und nur dann und nur insofern gilt diese Voraussetzung, wenn und insoweit sie im § 14 anerkannt ist.

Was ist nun „dringende Nothwendigkeit" im Sinne des § 14? Wie Ulbrich[8]) hervorhebt, lässt sich die österreichische Verfassung im Gegensatze zu vielen deutschen Verfassungen in eine nähere Erörterung dieses Begriffes nicht ein; sie verliert sich weder in eine nutzlose Casuistik, noch stellt sie einzelne bestimmte Merkmale, aus welchen sich auf die „dringende Nothwendigkeit" schließen ließe, auf. Nach Ulbrich ist dies ein Vorzug des österreichischen Gesetzes, welches sich „mit Recht des unmöglichen Versuches enthält, den Begriff der Noth zu definiren." Auch wir möchten uns diesem Urtheil anschließen, glauben aber, dass wir vorerst über eine andere Frage schlüssig werden müssen.

[5]) § 2 des Ges. v. 25. Juli 1867 Nr. 101 R.-G.-Bl. *Hauke*, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit S. 92 ff.

[6]) § 2 Strafges. *Janka*. Das österr. Strafrecht 1884. S. 125.

[7]) Als Nothrecht des Staates wird das Nothverordnungsrecht z. B. aufgefast von *Bischof* a. a. O. S. 67. Ähnlich *Zöpfl*, Grundsätze S. 527. *Bluntschli* in *Bluntschli* und *Braters* Staatswörterbuch X. Bd. S. 780. *E. Ullmann* in der Tübinger Zeitschrift 1868 S. 347 f. — Vgl. auch *Planck* in *Iherings* Jahrbüchern IX. Bd. S. 341 ff.

[8]) Staatsrecht S. 397. — Ähnlich *Bischof* a. a. O. S. 113 ff.: „Die unendliche Mannigfaltigkeit der Zustände, welche durch die subjective und objective Verschiedenheit der Voraussetzungen hervorgerufen wird, vereitelt jede auch nur annäherungsweise entworfene Schilderung der concreten Nothfälle." Gleichwohl nimmt *Bischof* eine Eintheilung der Noth vor, je nachdem sie auf feindlichen Angriffen des Auslandes, auf innerer Anarchie oder auf Elementarereignissen beruht.

Fraglich ist nämlich der juristische Charakter der dringenden Nothwendigkeit als Voraussetzung für die Ausübung des Nothverordnungsrechtes. Zweifellos setzt der § 14 die Pflicht der Regierung fest, die dringende Nothwendigkeit zu prüfen, und gestattet nur dann, wenn diese Prüfung ein positives Resultat ergibt, die Handhabung des Nothverordnungsrechtes; nach welchen Grundsätzen jedoch die Regierung bei dieser Prüfung vorzugehen habe, bestimmt § 14 nicht, und wir werden vielleicht keinem Widerspruche begegnen, wenn wir sagen, dass wir es hier mit einer Frage zu thun haben, die dem Ermessensgebiete angehört. Überall dort können wir von einer Ermessensfrage sprechen, wo das Gesetz sich allgemeiner, im einzelnen Falle der subjectiven Beurtheilung unterliegender Ausdrücke bedient, wo der gesetzliche Thatbestand so gehalten ist, dass er weder *prima facie*, noch auf deductivem Wege im einzelnen Falle constatirt werden kann, wo vielmehr gerade durch die gesetzliche Feststellung des Thatbestandes die Möglichkeit gegeben ist, nach allgemeinen (nicht rechtlichen) Gesichtspunkten vorzugehen, ein *Arbitrium*, nicht ein *Iudicium* walten zu lassen.[9]) Der Wortlaut des Gesetzes kann sich diesen Ermessensfragen gegenüber in verschiedener Weise verhalten. Entweder das Gesetz spricht geradezu den diskretionären Charakter einer Entscheidung aus und bestimmt das Organ, welchem diese Entscheidung endgiltig oder instanzmäßig zusteht[10]) — in diesem Falle kann ein Zweifel gar nicht entstehen — oder das Gesetz spricht sich hierüber nicht aus und überlässt es der Interpretation, sich darüber klar zu werden, ob und inwieferne die Gesichtspunkte des Rechtes oder der Zweckmäßigkeit in Frage kommen. Dass dieser Fall einer „latenten Ermessensfrage" vorkommen kann, wird sich wohl nicht bestreiten lassen. Es kann demnach allerdings vorkommen, dass eine Regierungshandlung

---

[9]) Ähnlich *Bernatzik* Rechtsprechung und materielle Rechtskraft S. 44. Zum Theile anders *Tezner* a. a. O. S. 33 ff. Jedoch ist zu beachten, dass es sich für *Tezner* nicht so sehr um den Begriff des freien Ermessens überhaupt, als um die Definirung des freien Ermessens als Competenzausschließungsgrundes in verwaltungsgerichtlichen Angelegenheiten handelt. — *Ulbrich* (Jur. Vierteljahresschrift. Prag 1886 S. 53) unterscheidet bloße Rechtsanwendungen und Verfügungen des freien Ermessens in folgender Weise: „Jene sind einfache Anwendungen der abstrakten Rechtssätze auf die darunter fassbaren concreten Thatbestände. Diese sind der Individualität des concreten Thatbestandes innerhalb der dem Staate zukommenden Handlungsfreiheit zweckmäßig angepasst. Dort ist das objective Recht das einfache Regulativ, hier ist es die Schranke der staatlichen Thätigkeit." — Vgl. denselben Staatsrechtslehrer in den Mitth. d. d. Jur. Vereins in Prag 1877 S. 129: „Über die Nothwendigkeit entscheidet aber in letzter Reihe doch wieder das subjective Ermessen."

[10]) Vgl. z. B. den von *Tezner* a. a. O. S. 60 angeführten Fall des § 1 des Ges. v. 18. Febr. 1878 R.-G.Bl. Nr. 30. Einen ähnlichen Fall auf dem Gebiete der richterlichen Judikatur normirt § 5 d. Ges. v. 10. Juni 1887 Nr. 74 R.-G.-Bl.

„gesetzwidrig“ ist, trotzdem es sich um einen Akt freien Ermessens handelt, insofern als die gesetzliche Schranke, welche ziemlich allgemein gehalten ist, von der Regierung „nach ihrem freien Ermessen“ beurtheilt, thatsächlich aber unzutreffend beurtheilt ist. In diesem Falle entscheidet natürlich, wem in letzter Linie das Richteramt, die Kritik über solche Entscheidungen zusteht. Diese letzte Instanz wird stets Recht behalten, da die formelle Wahrheit im öffentlichen, wie im Privatrecht nur durch rechtskräftigen Ausspruch der zuständigen Organe geschaffen wird. Das österreichische Recht steht auf demselben Standpunkte. Zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes z. B. gehören alle Fälle, in denen jemand durch eine gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung der Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet.[11]) Hier wird für die Regel das Requisit der Gesetzwidrigkeit aufgestellt. Nach dem Vorstehenden sind damit die diskretionären Fragen nicht ganz ausgeschlossen. Denn auch dann ist eine Entscheidung gesetzwidrig, wenn die allgemeinen, frei zu beurtheilenden, jedoch im Gesetze ausdrücklich aufgestellten Directiven unberücksichtigt geblieben, beziehungsweise unrichtig angewendet worden sind. Darum sieht sich das Gesetz veranlasst, die Nichtzuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes in diskretionären Angelegenheiten ausdrücklich auszusprechen, von jener allgemeinen Regel eine Ausnahme in der Richtung aufzustellen, dass von der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtshofes Angelegenheiten ausgeschlossen werden, in denen und soweit die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind. Derartige Entscheidungen können also, obwohl vielleicht gesetzwidrig, vor dem Verwaltungsgerichtshofe nicht angefochten werden. Damit, glauben wir, ist die Möglichkeit der „latenten Ermessensfragen“ auch nach positivem Rechte constatirt. Auf den § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung zurückkommend, behaupten wir nun, dass auch hier eine latente Ermessensfrage vorliegt, dass die Entscheidung darüber, ob die Nothwendigkeit zur Erlassung der Nothverordnung gegeben und ob diese Nothwendigkeit eine dringende sei, eine diskretionäre ist, deren Beantwortung man der Regierung vollständig überlassen muss.[12]) Die gegentheilige Anschauung würde zu den größten Schwierigkeiten führen.

---

[11]) § 2 des Ges. v. 22. October 1875 Nr. 36 R.-G.-Bl. ex 1876.

[12]) Vgl. *Planck* a. a. O. S. 364, welcher der Regierung, trotzdem dies in keiner gesetzlichen Bestimmung direct ausgesprochen ist, das Nothverordnungsrecht einräumt, „wenn nach ihrem Urtheile über die Lage des Staats dessen Sicherheit die sofortige Erlassung von gesetzlichen Bestimmungen gebietet.“ — *Burckhard* a. a. O. I. S. 91. „Die Beurtheilung, ob eine dringende Nothwendigkeit vorhanden ist, steht dem Monarchen und den unter ihrer Verantwortung gegenzeichnenden Ministern zu.“

Soviel dürfte nämlich feststehen, dass die dringende Nothwendigkeit des § 14 weder eine absolute, noch eine objective sein kann. Eine absolute, dringende Nothwendigkeit läge nur dann vor, wenn die Erhaltung des Staates, die Fortdauer der geordneten öffentlichen Verhältnisse, die Erfüllung der obersten und wichtigsten Staatszwecke eine Vorkehrung dringend erheischen würde. Derartige, das Staatsganze erschütternde Ereignisse dürften jedoch durch eine einfache Nothverordnung schwer aufzuhalten sein. Wäre § 14 auf derartige Fälle zu beschränken, so hätte das Nothverordnungsrecht gewiss keinen großen Wert. Ebensowenig kann man aber den § 14 auf eine objective Nothwendigkeit beschränken, da in diesem Falle das Erlassen einer Nothverordnung einfach unmöglich wäre. Denn dass eine Nothverordnung thatsächlich nothwendig war, lässt sich erst nachträglich beurtheilen. Im Momente, wo die Anordnung erlassen wurde, kann man nur mit mehr oder minder begründeten Wahrscheinlichkeiten rechnen, da keine Regierung einen derartigen Überblick über den gegenwärtigen Stand der Thatsachen und die künftigen Ereignisse haben kann, um eine ganz bestimmte Wirkung sowohl für den Fall, wenn die Anordnung erlassen wird, als für den entgegengesetzten Fall, wenn das Erlassen der Anordnung unterbleibt, voraussehen zu können. Es kann ja ganz gut geschehen, dass eine Nothverordnung erlassen wird, in welcher allgemeine Vorschriften für die Behandlung bestimmter Fälle gegeben werden, und dass während der ganzen Zeit bis zur Beendigung des Rechtfertigungsverfahrens kein einziger Fall vorkommt, der unter diese Nothverordnung fiele. In diesem Falle zeigt es sich also nachträglich, dass eine objective Nothwendigkeit zur Erlassung der Nothverordnung nicht vorhanden war. Die Nothwendigkeit des § 14 ist somit eine subjective und relative. Alles Subjective hängt aber ab vom Subject, und das Urtheil über die dringende Nothwendigkeit wird verschieden sein je nach dem Subjecte, welches dieses Urtheil fällt. Ebenso unbestimmt ist das Merkmal der relativen Nothwendigkeit, da im Gesetze kein Anhaltspunkt zu finden ist für die Feststellung der Relation. Von einer relativen Nothwendigkeit werden wir sprechen, wenn von der Nothverordnung zwar nicht die Erfüllung der obersten Staatszwecke abhängt, wenn aber gleichwohl durch das Erlassen der Nothverordnung ein bedeutender Nachtheil entweder für den Staat selbst oder für die vom Staate geschützten Interessen abgewendet wird. Nicht jeder Nachtheil wird durch eine Nothverordnung abgewehrt werden dürfen. So darf man der Regierung nicht das Recht zusprechen, schlechte Gesetze einfach im Nothverordnungswege abzuändern, bloß deshalb, weil sie schlecht sind und ihre Abänderung dringend nothwendig ist. Der Nachtheil muss vielmehr schon ein bedeutender sein. Und hieraus ersieht man

deutlich, wie unbestimmt das Moment der dringenden Nothwendigkeit ist. Wenn es auch gewiss richtig ist, dass die Nothwendigkeit nicht mit Nützlichkeit verwechselt werden kann,[13]) so ist doch die Grenze zwischen Nützlichkeit und Nothwendigkeit, wofern man unter der letzteren nicht die starre, augenfällige Nothwendigkeit, das unerbittliche „muss", verstehen will, äußerst flüssig. Die Nothwendigkeit ist eigentlich nur ein höherer Grad der Nützlichkeit, eine ganz eminente, hervorragende Nützlichkeit, in deren Nichtbeachtung eine Gefahr für den Staat oder staatliche Interessen liegt, und die darum vom Standpunkte der Staatsraison als Nothwendigkeit aufgefasst wird.

Dass die dringende Nothwendigkeit nicht eine streng nach dem Gesetze, nach juristischen Principien zu beurtheilende objective Voraussetzung des Nothverordnungsrechtes ist, ergibt sich auch aus dem Gange des Rechtfertigungsverfahrens, welches sich an die Nothverordnung knüpft. Das Verfahren vor dem Parlamente zerfällt der Hauptsache nach[14]) in zwei Stadien; zuerst prüft der Reichsrath (Landtag) die Verfassungsmäßigkeit und sodann die Zweckmäßigkeit der Nothverordnung.[15]) Dabei kann in die letztere Prüfung überhaupt erst eingegangen werden, wenn die Nothverordnung als verfassungsmäßig anerkannt wird; denn ist sie verfassungswidrig, so wird schon dadurch jede nähere Untersuchung ihrer Wirksamkeit überflüssig. Würde nun die Frage der dringenden Nothwendigkeit zur Verfassungsmäßigkeit gehören, so müsste diese Frage im bejahenden Sinne beantwortet sein, wenn die Zweckmäßigkeitsfrage aufgeworfen wird. Es wäre nun schwer einzusehen, was dann mit dieser Zweckmäßigkeit gemeint sein soll; wenn die Nothverordnung nicht bloß nach der Ansicht der Regierung, sondern auch nach der des Reichsrathes dringend nothwendig war, so liegt ja schon darin ihre Zweckmäßigkeit, es wäre denn, dass sich in der Zwischenzeit vom Tage der Erlassung der Nothverordnung bis zum Parlamentsvotum die Verhältnisse derart geändert hätten, dass die Anordnung, welche während der Parlamentsferien dringend nothwendig war, nunmehr entbehrlich wäre. Dies wird aber doch nur höchst ausnahmsweise der Fall sein, und zwar um so seltener, als ja die Gegenstände der Gesetzgebung im Gegensatze zu jenen der Verordnung nicht so rasch eine Abänderung der bezüglichen Rechtsnormen zu erheischen pflegen. Eine besondere Prüfung der Zweckmäßigkeit erscheint also bei diesem Sachverhalte überflüssig; denn sollte wirklich ein Bedürfnis zur Aufhebung der [correct erlassenen] Nothverordnung

[13]) *Ulbrich* bei Marquardsen S. 120. *Gerber* a. a. O. S. 146. *Zachariae* Deutsches Staats- und Bundesrecht II. S. 172. *Bischof* a. a. O. S. 114.

[14]) Das Nähere wird im VII. Capitel erörtert.

[15]) *Ulbrich* Staatsrecht S. 398.

vorhanden sein, so hat ja der Reichsrath jederzeit das Recht, diese Aufhebung kraft seiner Initiative in Antrag zu bringen.

Stimmt man dagegen der hier entwickelten Ansicht zu, nach welcher die Beurtheilung der dringenden Nothwendigkeit zwar eine heilige Pflicht der Regierung, das Resultat dieser Beurtheilung jedoch einer weiteren Prüfung in der Regel entzogen ist, so wird die Theilung des parlamentarischen Verfahrens in die verfassungsmäßige Prüfung und in die Prüfung der Zweckmäßigkeit vollkommen klar.

Erst bei dieser letzteren Prüfung werden der Anlass, die voraussichtlichen Wirkungen, die Nothwendigkeit und Nützlichkeit der Nothverordnung zu untersuchen sein. Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit wird die dringende Nothwendigkeit nur dann zur Sprache kommen, wenn nach Ansicht der Volksvertretung die Regierung sich auch subjectiv über diese Voraussetzung hinweggesetzt hätte, d. h. wenn es nach Ansicht der Volksvertretung feststünde, dass die Regierung die Nothverordnung erlassen habe, ohne sie von ihrem Standpunkte für nothwendig zu halten.

In diesem Falle würde eine subjective Gesetzwidrigkeit vorliegen, welche im Wege der Ministeranklage allerdings verfolgt werden könnte. Denn darin liegt ein wichtiger Unterschied zwischen der Competenz des Verwaltungsgerichtshofes und jener des Staatsgerichtshofes, dass letzterem nicht bloß die Rechtsprechung bezüglich jener Rechtsnormen zukommt, deren Anwendung auf den einzelnen Fall mit Zuhilfenahme der logischen Urtheilsfunctionen erfolgen kann, sondern dass ihm auch jenes Gebiet des Gesetzesrechtes nicht entzogen ist, das zwar dem freien Ermessen einen gewissen, mitunter ziemlich weiten Spielraum lässt, dabei aber doch die Einhaltung bestimmter Principien gebietet, sodass die subjective Nichteinhaltung dieser Pflicht, das vorsätzliche gesetzwidrige Verhalten sich als strafbare, rechtlich verfolgbare Handlung darstellt.[16])

[16]) Vgl. *Bernatzik* a. a. O. S. 44: „Ist die gesetzliche Kategorie so vag, dass sie geradezu nur das Erkennen des öffentlichen Interesses oder des allgemeinen Besten erheischt, so ist die Rechtsnorm, die dann zur Anwendung kommt, der allgemeine Befehl der Rechtsordnung, so zu handeln, wie es nach der Meinung des Urtheilenden im öffentlichen Interesse gelegen ist. Daher zeigt sich die Verletzung dieses Gebots erst dann, wenn sich constatiren lässt, dass dies nicht geschah." Ferner ebd. S. 41: „Der staatliche Functionär, welcher weiß, dass eine Maßregel den öffentlichen Interessen zuwiderläuft, und sie dennoch ergreift, begeht eine Pflichtverletzung, wie sich wohl nicht bestreiten lässt. Man kann dagegen nicht einwenden, dass sich diese Pflichtverletzung schwer constatiren lasse. Es gibt Fälle, wo aus gewissen Indicien mit Bestimmtheit darauf geschlossen werden kann, dass der Beamte wider besseres Wissen gehandelt habe. Deshalb gibt es ein Verbrechen des Missbrauchs der Amtsgewalt, ein Disciplinarstrafrecht, eine Ministerverantwortlichkeit . . . . ."

Wenn die entwickelte Ansicht richtig ist, dann liegt allerdings hierin der gefährlichste Punkt des Nothverordnungsrechtes. Misstrauisches Festhalten am starren Constitutionalismus wird um dieser Gefährlichkeit willen sich mit dem Nothverordnungsrechte nicht befreunden können; und in der That, als es sich im Jahre 1867 um die Berathung und Beschlussfassung über den nunmehrigen Wortlaut des § 14 handelte, da waren die Redner, insbesondere die oppositionellen Redner von der problematischen Natur der geforderten „dringenden Nothwendigkeit" vollständig durchdrungen. Wir müssten die Sitzungsprotokolle abschreiben, wollten wir diese Behauptung völlig erhärten. Nur eine Stelle aus der Rede des Abg. Dr. Brestel wollen wir anführen, weil sie das Vorstehende am besten illustrirt. Dr. Brestel stellte den Antrag auf vollständige Streichung des damaligen § 13 und wies im Folgenden auf die Gefahr einer missbräuchlichen Anwendung des Nothverordnungsrechtes hin:[17])

„Man sagt: Gegen die missbräuchliche Anwendung schützt die Verantwortlichkeit des Ministeriums. Wollen wir uns einmal die Sache näher ansehen! Wogegen schützt denn die Verantwortlichkeit? Sie schützt gegen die Anmaßung eines Rechtes, das dem Ministerium nicht gebürt; sie schützt gegen eine Verfassungsverletzung; sie schützt, wenn Sie weiter gehen wollen, gegen irgend eine offenbare Gesetzesverletzung. Aber wenn das Ministerium von dem § 13, wenn er zu Recht besteht, Gebrauch macht, denselben anwendet, mag jetzt die Anwendung zum Nutzen oder zum Schaden des Landes, mag sie zweckmäßig oder unzweckmäßig sein, so wird in jedem Falle das Ministerium innerhalb der Grenzen seiner Befugnisse gehandelt haben und daher eben das Ministerium durchaus keine weitere Verantwortlichkeit mehr haben.

„Wenn Sie daher von einer Verantwortlichkeit in der Beziehung sprechen, so ist das eine schöne Redensart und gar nichts anderes; denn ein Minister kann wohl wegen Verletzung der Gesetze, aber nicht deswegen verantwortlich werden, weil er eine Maßregel, die unzweckmäßig ist, für zweckmäßig gehalten, oder weil er dort eine Gefahr gesehen hat, wo keine Gefahr vorhanden war; für irrthümliche Anschauungen, für irrthümliche Meinungen, überhaupt für intellectuelle Fehler kann man Niemandem verantwortlich sein. Die Berufung auf die Verantwortlichkeit ist daher in diesem Falle mehr oder weniger illusorisch."[18])

[17]) Die neue Gesetzgebung Österreichs. S. 38.

[18]) Der Abgeordnete *Dr. Kaiser* sagte in der Debatte: „Dringende Nothwendigkeit ist etwas Subjectives, ist Gegenstand der Discussion, Gegenstand des Streites; aber das formelle Recht ist dann jedesmal auf Seiten der Regierung." A. a. O. S. 42.]

Es ist nicht nöthig, hier, wo wir die Fundamente des positiven Nothverordnungsrechtes untersuchen, auf derartige Erörterungen, die doch nur *de lege ferenda* größere Bedeutung haben, näher einzugehen; es sei nur auf das verwiesen, was wir bei früherer Gelegenheit erwähnt haben, dass das Staatsrecht nicht absolute Garantien für die gedeihliche Entwickelung des Staatslebens bieten kann, umsoweniger, als die Geltung des Rechtes selbst nicht eine absolute, sondern eine aus ethischen und psychologischen Momenten abgeleitete ist. Wollten wir aber ein Institut deshalb fallen lassen, weil es die Gefahr des Missbrauches nicht ausschließt, so müssten wir auf die rechtliche Ordnung der Staatsverhältnisse überhaupt verzichten. Hier, wie so oft, muss der praktische Grundsatz gelten, dass man sich mit weniger begnügen muss, wenn man nicht alles haben kann.

Wenn wir die Bedeutung der dringenden Nothwendigkeit näher untersucht haben, so lag der Grund darin, dass dieselbe in der Literatur, wie uns scheint, nicht genügend beachtet wird. Es scheint ja auch ganz natürlich, ein Erfordernis, das die Verfassung selbst aufstellt, als ein solches aufzufassen, welches objective Bedeutung haben müsse. Nichtsdestoweniger glauben wir gezeigt zu haben, dass bei Festhaltung der objectiven Bedeutung der § 14 für eine gewissenhafte Regierung nicht praktikabel wäre, und wir dürfen wohl hinzusetzen, dass diese Schwierigkeit auch dann nicht gewichen wäre, wenn sich der § 14 näher über dieses Erfordernis verbreitet hätte, wie dies in anderen Verfassungen der Fall ist. Denn das Merkmal des dringenden staatlichen Bedürfnisses gewinnt nicht an Bestimmtheit, im Gegentheil, wird immer arbiträrer, wenn und je mehr Erläuterungen dazu im Gesetzestexte gegeben werden. Wenn man von der „Gefährdung des Staatswohles", von der „Sicherheit des Staates" spricht, vom „vorübergehenden Zweck", welcher durch die Verzögerung vereitelt werden könnte, so dürften auch diese Momente zu sehr der subjectiven Beurtheilung unterliegen, als dass damit eine objective, stringente Voraussetzung des Nothverordnungsrechtes festgestellt wäre. Ganz eigenthümlich verclausulirt ist z. B. die Bestimmung der ehemaligen kurhessischen Verfassung vom Jahre 1831, welche lautet: „Auch kann, wenn die Landstände nicht versammelt sind, zu solchen ausnahmsweise erforderlichen Maßregeln, welche bei außerordentlichen Begebenheiten, wofür die vorhandenen Gesetze unzulänglich sind, von dem Staatsministerium unter Zuziehung des landständischen Ausschusses auf den Antrag der betreffenden Ministerialvorstände für wesentlich und unaufschieblich zur Sicherheit des Staates oder zur Erhaltung der bedrohten öffentlichen Ordnung erklärt werden sollten, ungesäumt geschritten werden." Fürwahr die denkbar größte Häufung von Ausdrücken, welche vor missbräuchlicher oder leichtsinniger

Anwendung des Nothverordnungsrechtes sichern sollen![19]) Sieht man es jedoch für zweckmäßig an, der Regierung überhaupt ein Nothverordnungsrecht einzuräumen, so scheint es besser und würdiger zu sein, die Ausübung des Nothverordnungsrechtes auf die dringende Nothwendigkeit zu beschränken, als durch wortreiche Schilderungen dieser Nothwendigkeit für eine skrupulose Regierung das Nothverordnungrecht unbrauchbar zu machen, ohne doch andererseits gegenüber anderen Regierungen vor Missbräuchen hinlänglich zu schützen.

Und so können wir nunmehr dem Eingangs citirten Satze beipflichten, dass sich das österreichische Gesetz „mit Recht des unmöglichen Versuches enthält, den Begriff der Noth zu definiren."

3.

Die beiden erwähnten Voraussetzungen: Nichtversammeltsein des zuständigen Vertretungskörpers und dringende Nothwendigkeit der Anordnung müssen zu einander in einem bestimmten Verhältnisse stehen. Es muss sich nämlich die dringende Nothwendigkeit zu einer Zeit herausstellen, da der Reichsrath nicht versammelt ist. Die Beurtheilung dieses Erfordernisses wird sich vollständig damit decken, was wir über die dringende Nothwendigkeit selbst gesagt haben. Unterliegt die Feststellung der dringenden Nothwendigkeit dem subjectiven Ermessen, so wird es umsomehr Ermessensfrage sein, wann sich die dringende Nothwendigkeit herausgestellt hat. Man wolle nur beachten: nicht die Nothwendigkeit überhaupt, die dringende Nothwendigkeit soll sich in der näher angegebenen Zeit herausstellen; es kann also die Nothwendigkeit auch schon früher bestanden haben, wenn sie nur jetzt (zur Zeit der Parlamentsferien) dringlich wird. Diese dritte Voraussetzung des Nothverordnungsrechtes könnte man also als das Dringlichwerden zur Zeit, da der Reichsrath nicht versammelt ist, bezeichnen. Und dass man über die Dringlichkeit einer Anordnung verschiedener Ansicht sein kann, umsomehr, als auch hier von einer absoluten Dringlichkeit, welche augenblickliche Maßregeln gebieten würde, nicht die Rede sein kann, wird wohl niemand bezweifeln wollen. Auch dieses Moment wird also für die Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung nur im Falle subjectiver Gesetzesverletzung in Betracht kommen, wenn die Regierung nämlich überwiesen wird, an diese Dringlichkeit selbst nicht geglaubt zu haben. Es wäre also sehr problematisch, in dieser Voraus-

[19]) Gerade in Kurhessen führte die Ausübung des Nothverordnungsrechtes im Jahre 1850 zu schweren Conflicten, welche eine ganze Literatur zur Folge hatten. Vgl. *Bischof* a. a. O. S. 101 und 121. *Hellmuth*, Österreichs Lehrjahre 1848—1860. Prag 1862. II. Band, S. 42 ff.

setzung eine Abhilfe zu finden gegen den bereits erörterten Fall der Vertagung, beziehungsweise der Nichteinberufung des Reichsrathes im Hinblick anf eine zu erlassende Nothverordnung. Denn es liegt im Begriffe der Dringlichkeit, dass es Abstufungen derselben gibt und dass die Dringlichkeit mit der Zeit immer zunimmt, so dass die Frage, wann jener Grad der Dringlichkeit eingetreten ist, der zur Erlassung der Nothverordnung berechtigt, gewiss eine Ermessensfrage ist.

Weitere Voraussetzungen des Nothverordnungsrechtes sind im § 14 direct nicht enthalten. Insbesondere ist nichts darüber gesagt, wann die Nothverordnung erlassen werden kann. Nur daraus, dass die Dringlichkeit der Anordnung gefordert wird, kann man folgern, dass auch das Erlassen und Kundmachen in der Zeit der Parlamentsferien zu geschehen hat. Denn jede Verzögerung würde *ipso facto* die Nichtdringlichkeit und somit den Abgang der erforderlichen Voraussetzung darthun. Auch gibt der Wortlaut des § 14 einen positiven Anhaltspunkt hiefür, indem angeordnet wird, dass die Nothverordnung dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe zur Genehmigung vorzulegen ist. Die Kundmachung hat also vor dem Zusammentreten des Reichsrathes zu erfolgen. Dennoch möchten wir dieses Erfordernis nicht so absolut hinstellen, eben weil es nicht direct in § 14 enthalten ist. Eine ganz unbedeutende Differenz beispielsweise zwischen Erlassen und Kundmachen der Nothverordnung, so dass die Kundmachung schon in die (wiederaufgenommene) Reichsrathssession fällt, wird an sich die Nothverordnung nicht verfassungswidrig machen.[1]) Natürlich darf aber eine *mora* der Regierung nicht vorliegen, da sonst die Dringlichkeit durch eben dieses Vorgehen negirt, die Verfassung somit verletzt wäre.

---

[1]) *Ulbrich*, Staatsrecht, S. 396 fordert die Erlassung der Nothverordnung während der Zeit, wo der zuständige Vertretungskörper nicht versammelt ist. — Die Nothverordnung vom 26. December 1864 Nr. 99 R.-G.Bl. wurde auf Grund der Allerhöchsten Entschließung vom 4. August 1864 erlassen, nachdem der Reichsrath zufolge Kais. Pat. vom 19. October 1864 Nr. 85 R.-G.-Bl. am 12. November 1864 bereits wieder zusammengetreten war. — Einen ähnlichen Fall aus der preußischen Gesetzgebungspraxis führt *Rönne* a. a. O. I. Band, 1. Abtheilung, S. 192 an.

# IV.

## Die Form der Nothverordnung. — Ausfertigung und Kundmachung.

### 1.

Da die Nothverordnung zu den formellen Verordnungen gehört, so ist es besonders wichtig, die formellen Kriterien derselben kennen zu lernen. Hängt doch von ihnen zufolge des § 14 die provisorische Gesetzeskraft, somit jenes Moment ab, welches die Nothverordnung von jeder anderen Verordnung unterscheidet! Die Lehre von der Nothverordnung schließt sich eng an jene vom Gesetze an, so dass alles das, was vom Gesetze gesagt werden kann, auch von der Nothverordnung gilt, insoweit es sich eben nicht um das unterscheidende Merkmal, um die vorausgehende parlamentarische Zustimmung handelt. Wir können also von den formellen Erfordernissen des Gesetzes den Ausgangspunkt nehmen.

Der neuesten Zeit gehört die Erörterung der Frage an, worin der Act des Erlassens eines Gesetzes besteht, mit anderen Worten: in welchem Momente der Gesetzentwurf (Gesetzesvorschlag) zum Gesetze wird.

Dass dieser Act mit dem Kundmachen nicht zusammenfällt, liegt auf der Hand; denn die Kundmachung ist erst erfolgt, wenn das Gesetz im Gesetzblatte abgedruckt ist. Der Abdruck selbst geht aber von keinem gesetzgebenden Factor aus. Es muss also schon vor dem Abdruck ein Gesetz bestehen; sonst könnte ein solches auch nicht abgedruckt, d. h. kundgemacht werden. Es liegt nahe, bei diesem, der Kundmachung vorausgehenden Acte an die Sanction zu denken. Denn durch die Sanction tritt ja zu dem Parlamentsbeschlusse die Zustimmung des Monarchen hinzu. Es liegt somit nunmehr das Gesetz vor; aber man darf nicht übersehen, dass dieses Gesetz doch nicht durch den ganz formlosen Act der Sanction erlassen ist. Alles drängt vielmehr darauf hin, einen besonderen Act anzunehmen, auf welchen sich sodann die Kundmachung stützt. Ob man diesen Act nun Promulgirung, Ausfertigung [1]) oder Kund-

[1]) *Laband* Staatsrecht 2. Aufl. I. S. 522 („Erklärung“). S. 549 ff. („Ausfertigung“). *Jellinek* a. a. O. S. 321. Art. 17 der deutschen Reichsverfassung. § 87 der Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen vom 1. September 1831, § 66 der großherz. badischen Verf.-Urk. v. 22. August 1818. Gegen die Annahme eines besonderen Promulgationsactes spricht sich z. B. *Pfaff-Hofmann* a. a. O. I. S. 135 N. 44 aus. Desgleichen *Unger*, System des österreichischen allgemeinen Privatrechtes I. S. 29 Note 2, dessen Ansicht jedoch in dieser Frage deshalb nicht von besonderem Belange ist, weil das *Unger*'sche System bekanntlich auf dem Standpunkte des absoluten Staates steht. — *Bornhak*, preuß. Staatsr. I. S. 499: „Sanction und Ausfertigung fallen daher in einem monarchischen Staate nicht nur zeitlich, sondern auch begrifflich zusammen.“

machung im weiteren Sinne[2]) nennen will, steht erst in zweiter Linie; was uns hier interessirt, ist nur das, ob sich die Vorschriften des Art. 10 des Staatsgrundgesetzes über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt, des Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt und des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung auf den Act der Kundmachung (im engeren Sinne) oder auf jenen der Kundmachung vorhergehenden Act beziehen. Ist letzteres der Fall, dann bestimmen unsere Staatsgrundgesetze gar nichts über den Act der Kundmachung im engeren Sinne, dann ist das Kundmachungsrecht nicht Verfassungsrecht, steht nicht unter den Cautelen der Verfassungsgesetze und kann durch einfache Gesetze und Nothverordnungen abgeändert werden. Wir sind nun in der That der letzteren Ansicht und glauben mit Tezner, dass man nach österreichischem Rechte eine der eigentlichen Kundmachung vorausgehende Kundmachung im weiteren Sinne annehmen muss, auf welche letztere sich die Formvorschriften der Verfassung beziehen. Diese Ansicht ist von Tezner aus unserem positiven Rechte ausreichend begründet worden. Besonders zwingend scheint uns der Hinweis auf das Requisit der Mitfertigung eines Ministers (Art. 10), der Unterzeichnung des Gesammtministeriums (§ 14). Der Abdruck der Namen des Kaisers und der Minister im Reichsgesetzblatte kann doch nur die Bedeutung haben, dass thatsächlich Unterschriften des Kaisers und der Minister vorliegen. [3]) Denn sonst könnten sie ja doch nicht abgedruckt werden. Aber man muss noch weiter gehen. Mit der Sanction liegt allerdings (virtuell) ein Gesetz vor; dazu muss aber noch das Actuellwerden, das Erlassen des Gesetzes kommen. Dieses Erlassen ist gewiss an sich ein Regierungsact und hiezu ist nach § 1 des Gesetzes vom 25. Juli 1867 R.-G.-Bl. Nr. 101 die Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers erforderlich. Der Publicationsbefehl selbst also bedarf zu seiner Giltigkeit (§ 1 cit.) der ministeriellen Gegenzeichnung. So lange diese Gegenzeichnung nicht erfolgt ist, dürfen nach dem österreichischen Gesetze kaiserliche Verordnungen überhaupt nicht vollzogen, somit auch nicht kundgemacht werden. [4]) Es muss also noch vor der Publication (Kundmachung im engeren Sinne) eine Gesetzesurkunde vorliegen, welche die Gegenzeichnung mindestens eines verantwortlichen Mi-

[2]) *Tezner*, Über die gehörige Kundmachung von Gesetzen nach österr. Verfassungsrechte. Jurist. Blätter 1887 S. 37 ff. — *Burckhard* a. a. O. I. S. 93 ff.

[3]) *Burckhard* a. a. O. I. S. 94.

[4]) § 1 und § 3 lit. a des Ges. v. 25. Juli 1867 Nr. 101 R.-G.-Bl. — Vgl. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 327: „Durch die Übermittlung der Gesetzesurkunde an den mit der Publication beauftragten Minister und durch die von diesem vorgenommene Contrasignirung ist der Publicationsbefehl rechtsgiltig ertheilt.“ — *Hauke* a. a. O. S. 90.

nisters trägt und, da die Gegenzeichnung eine Zeichnung voraussetzt, auch und vor allem die Unterzeichnung des Monarchen enthält. [5])

Ist aber eine solche Gesetzesurkunde wesentliches Erfordernis für den rechtlich verbindenden Bestand eines Gesetzes, so ist nicht zu ersehen, warum die Formerfordernisse der Staatsgrundgesetze nicht auf diese Gesetzesurkunde, sondern auf deren bloßen Abdruck im Reichs- (Landes-) Gesetzblatte sich beziehen sollen.

Nach dieser Abschweifung kehren wir nun zu der Nothverordnung zurück und unterscheiden eine Ausfertigung und Kundmachung der Nothverordnung. Da nach § 14 die Nothverordnung eine kaiserliche Verordnung ist, so muss die Ausfertigung der Nothverordnung (das Erlassen derselben) vom Kaiser, eventuell wie bereits erörtert, [6]) vom Regenten ausgehen. Es muss also die Verordnungsurkunde durch die kaiserliche (regentische) Unterschrift gedeckt sein. Der Kaiser muss den Inhalt der Urkunde durch seine Unterschrift zu seinem Willen gemacht haben. Zur Giltigkeit der Nothverordnung als eines Regierungsactes gehört nun nach § 1 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes noch die Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers. Während nun diese letztere bei einem Gesetze genügt, reicht sie bei einer Nothverordnung nicht hin. Bei letzterer fordert vielmehr § 14 die Unterzeichnung sämmtlicher Minister. Fehlen auf der Verordnungsurkunde die ministeriellen Unterschriften überhaupt, so ist die Verordnung kein giltiger Regierungsact. Befindet sich aber eine einzige ministerielle Unterschrift auf der Urkunde, dann liegt allerdings ein Regierungsact vor; es fehlt ihm jedoch die provisorische Gesetzeskraft, welche das auszeichnende Merkmal der Nothverordnung bildet. Es liegt dann keine Nothverordnung vor, sondern im besten Falle eine einfache Verordnung, die zu ihrer formellen Giltigkeit (als Verordnung) an weitere Erfordernisse eigentlich nicht geknüpft wäre. Da aber der Gegenstand dieser Verordnung voraussetzlich der verfassungsmäßigen Zustimmung bedarf, da ferner die Absicht der Regierung dahin gieng, eine Nothverordnung zu erlassen, und da endlich der Richter nach Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt über die Giltigkeit von Verordnungen im gesetzlichen Instanzenzuge zu entscheiden hat, so wird diese Verordnung dennoch ihres Inhaltes wegen ungiltig d. h. unverbindlich sein. Hierin liegt die Bedeutung des Erfordernisses der Unterschrift sämmtlicher Minister. Welches sind nun sämmtliche Minister? In Art. 14 findet sich auch der Ausdruck „Gesammtministerium". Ohne Zweifel sind „sämmtliche Minister" jene Personen, welche das Gesammtministerium bilden, oder welche § 2 des Ministerverantwortlichkeitsgesetzes als „Mitglieder des Ministerrathes" be-

[5]) *Burckhard* a. a. O. I. S. 94.

[6]) Oben S. 22.

zeichnet. Denn die Gegenzeichnung soll die Verantwortlichkeit, wenn auch nicht begründen, [7]) so doch zum Ausdrucke bringen. Die Verantwortlichkeit soll bei der Nothverordnung das Gesammtministerium treffen, d. h. einen jeden, der überhaupt der besonderen Ministerverantwortlichkeit unterliegt, und dieser letzteren unterliegen eben die Mitglieder des Ministerrathes (Räthe der Krone) [8]). Mitglieder des Ministerrathes sind nun zunächst die Minister, mögen sie nun sogenannte Ressortminister (Fachminister, Portefeuilleminister) sein oder nicht, ferner die mit der selbständigen Leitung eines Ministeriums betrauten Beamten. [9]) Nicht zum Gesammtministerium gehören die gemeinsamen Minister, deren Verantwortlichkeit nicht durch die Vorschriften des Gesetzes vom 25. Juli 1867, sondern durch die eines Ausführungsgesetzes zur Zeit noch harrenden Bestimmungen der §§ 16—18 des Gesetzes vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 146 umschrieben ist, und denen § 5 des letzteren Gesetzes nicht gestattet, nebst den gemeinsamen Angelegenheiten auch die besonderen Regierungsgeschäfte eines der beiden Reichstheile zu führen. Sie können also aus diesem letzteren Grunde nicht mit den österreichischen Ministern zusammen ein „Gesammtministerium" bilden. Für die Beurtheilung, wer zu den Ministern zu zählen ist, kommt der Tag der Ausfertigung, d. h. der Erlassung der Nothverordnung in Betracht. Dieser Tag wird in dem die Nothverordnung abschließenden Datum genannt. Die Zusammensetzung des Ministerrathes an diesem Tage ist entscheidend; wer an diesem Tage noch und schon Minister ist, muss die Nothverordnung unterzeichnen. [10]) Auch hier sieht man wieder, dass man die Ausfertigung von der Kundmachung unterscheiden muss. Denn der Druck nimmt ja einige Zeit in Anspruch. Es kann also vorkommen, dass an dem Tage, wo das Reichsgesetzblatt erscheint, das Gesammtministerium

---

[7]) Nach § 3 des Min.-Verantw.-Gesetzes umfasst die Verantwortlichkeit „insbesondere: a) alle .... Acte der obersten Regierungsgewalt und zwar vorzüglich die ....... von ihnen (den Mitgliedern des Ministerrathes) gegengezeichneten ..... kaiserlichen Anordnungen." Diese Aufzählung ist somit nur demonstrativ.

[8]) § 23 des Gesetzes vom 25 Juli 1867 Nr. 101 R.-G.-Bl.

[9]) § 4 desselben Gesetzes. — Vgl. *Hauke* a. a. O. S. 71 ff.

[10]) Ob auch die Praxis von diesem Gesichtspunkte ausgeht, mag dahin gestellt bleiben. Vgl. die Verordnung des Gesammtministeriums vom 29. December 1891 Nr. 192 R.-G.-Bl., auf welcher die Unterschrift des Ministers Grafen Kuenburg fehlt, obwohl letzterer mit Allerhöchster Entschließung vom 23. (kundgemacht am 24.) December 1891 zum Minister ernannt wurde. Es scheint, dass man in der Praxis mit dem Zeitpunkte der Amtsübernahme rechnet, welcher jedoch in der Verfassung nicht zum Ausdrucke kommt. Bei einer gewöhnlichen Verordnung des Gesammtministeriums kann die Giltigkeit allerdings nicht in Frage gezogen werden, wenn auch einer oder der andere Minister nicht gefertigt ist. Strenger müsste es aber bei einer Nothverordnung genommen werden.

ein anderes ist, als an dem Tage, an welchem die Nothverordnung zum Druck abgegeben wurde. Würde man die Formvorschrift auf die Kundmachung durch das Gesetzblatt beziehen, so käme man zu argen Collisionen; man müsste geradezu dem Drucker die Pflicht auferlegen, den Ministerwechsel zu berücksichtigen, somit einen Namen abzudrucken, der thatsächlich unter der Nothverordnung nicht steht, ja nach dem Datum derselben gar nicht stehen konnte. Bezieht man die Formvorschriften dagegen auf die Verordnungs**urkunde**, so ist es klar, dass die Kundmachung im Reichsgesetzblatte nichts anderes sein kann, als ein wortgetreuer Abdruck, dass daher die Formerfordernisse nicht nach dem Datum der Verbreitung dieses Abdruckes, sondern nach dem Ausstellungstage der Urkunde zu beurtheilen sind.

In der Gesetzesurkunde muss nun die Berufung auf die Zustimmung der verfassungsmäßigen Vertretungskörper enthalten sein (Art. 10); da diese Zustimmung bei der Nothverordnung ihrer Natur nach fehlt, so wird diese Berufung ersetzt durch die Berufung auf die zur Erlassung der Nothverordnungen berechtigende Bestimmung des Staatsgrundgesetzes. Man könnte allerdings zweifeln, ob diese Bestimmung in der Urkunde enthalten sein muss, da sowohl § 14 als Art. 10 bloß von der Berufung bei der **Kundmachung** spricht; aber aus Art. 10 ergibt sich, dass dabei Kundmachung nicht als Publication, sondern als „Kundmachung im weiteren Sinne" [11]) gleichbedeutend mit Ausfertigung genommen ist. Denn die Publication erfolgt nicht unter Mitfertigung eines verantwortlichen Ministers, sondern durch einfachen wortgetreuen Abdruck der Gesetzesurkunde ohne jede Erläuterung im Gesetzblatte.

Müssen wir aber das Wort „Kundmachung" im Art. 10 in diesem Sinne nehmen, so wird auch das „Kundmachen" unseres § 14, nichts anderes bedeuten. Auch hier werden wir also darunter das Ausfertigen der Urkunde (**Kundmachung** gleich Beur**kundung**) verstehen und in der Urkunde die ausdrückliche Beziehung auf die betreffende Verfassungsbestimmung verlangen. Mit welchen Worten diese ausdrückliche Beziehung zu erfolgen habe, bestimmt § 14 nicht. Am einfachsten ist es, wie es auch thatsächlich geschieht, sich auf § 14 **des Grundgesetzes über die Reichsvertretung** zu berufen, da § 14 ausschließlich vom Nothverordnungsrechte handelt, daher jede Verwechslung ausgeschlossen ist. [12]) **Diese** Berufung kann ihrer Natur nach nur bei solchen

[11]) *Tezner* a. a. O.

[12]) Vorgeschrieben ist die Beziehung der Nothverordnungsparagraphen in § 40 des Landesgrundgesetzes für das Fürstenthum Schwarzburg-Sondershausen vom 8. Juli 1857, in § 8 der Waldecker Verfassungsurkunde vom 17. August 1852, in Art. 32 des Verfassungsgesetzes für das Fürstenthum Schaumburg-Lippe vom 17. November 1868. (*Störk*, Handbuch der deutschen Verfassungen S. 487, 496, 554.)

Nothverordnungen verlangt werden, welche das Reichsrecht betreffen; es fragt sich, ob nicht auch bei den Landesnothverordnungen eine ähnliche Berufung zu verlangen wäre. Man könnte sich die Antwort sehr leicht machen und aus dem Umstande, dass über die Form der Landesnothverordnungen nichts vorgeschrieben ist, folgern, dass eine solche Berufung überflüssig beziehungsweise irrelevant wäre. [13]) Aber diese Beweisführung scheint nicht zutreffend zu sein. Denn, wenn man auf den Wortlaut der Gesetze ein so entscheidendes Gewicht legt, dass man nur das anerkennt, was im Gesetze ausdrücklich erlaubt, vorgeschrieben oder verboten ist, dann darf man eine Landesnothverordnung überhaupt nicht zulassen. Dann müssen wir trotz des Bedürfnisses und trotz der Analogie auf die Nothverordnung im Landesrechte verzichten. Halten wir hingegen im Staatsrechte die Anwendung der Analogie für zulässig, dann müssen wir sie auch consequent durchführen, sie nicht auf die Existenz des analogen Institutes beschränken, sondern auch die bezüglich des Institutes geltenden Rechtssätze in analoger Rechtsanwendung feststellen. Sehr leicht durchführbar ist die Analogie bezüglich des Subjectes des Nothverordnungsrechtes und bezüglich der Mitfertigung sämmtlicher Minister. In dieser Beziehung besteht kein Grund, im Landesrechte von den Erfordernissen der Reichsnothverordnungen abzuweichen. Insbesondere ist der bloß thatsächliche, rechtlich bedeutungslose Bestand von sogenannten Landsmannministern kein Grund hiefür. [14]) Zweifel entstehen erst bei dem Formerfordernisse der ausdrücklichen Beziehung auf „diese" Bestimmung des Staatsgrundgesetzes. Es erscheint zur Beseitigung dieser Zweifel geboten, auf die Bedeutung dieser ausdrücklichen Beziehung näher einzugehen.

Welche Bedeutung der im Art. 10 des Staatsgrundgesetzes über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt geforderten Berufung auf die Zustimmung der verfassungsmäßigen Vertretungskörper beizulegen ist, ist klar. Es liegt in dieser Berufung nichts anderes, als die von der höchsten Autorität im Staate ausgehende und daher allgemein verbindliche Beurkundung [15]) über das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes. Wenn der Monarch sich auf die Zustimmung der Vertretungskörper beruft, so ist diese Zustimmung thatsächlich erfolgt, und

[13]) So sagt *Ulbrich*, Staatsrecht S. 398, dass bezüglich des Landesnothverordnungsrechtes „nicht, wie bei der Reichsgesetzgebung, besondere Formen vorgeschrieben und Garantien aufgestellt sind." — Vgl. oben S. 20.

[14]) *Gumplowicz*, Das österreichische Staatsrecht S. 62 spricht allerdings vom galizischen und böhmischen „Landsmannminister" so, als handelte es sich hiebei um ein Rechtsinstitut.

[15]) *Tezner* a. a. O.; *Bernatzik* a. a. O. S. 7 i. f.; *Laband*, Staatsr. 2. Aufl. I. Bd. S. 557.

was noch einer Prüfung unterworfen werden kann, ist höchstens das, ob der zustimmende Vertretungskörper auch wirklich der verfassungsmäßige war. [16]) Denn dies wird durch die erwähnte Berufung nicht beurkundet. [17]) In der ausdrücklichen Beziehung auf § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung scheint nun eine solche Beurkundung auf den ersten Blick nicht gelegen. Denn es wird nicht eine Thatsache, sondern nur eine Gesetzesstelle citirt. Und doch, glauben wir, muss eine solche Berufung, wenn sie nicht etwa eine nutzlose theoretische Spielerei sein soll, irgend einen Sinn haben. Denn sonst könnte man ebensogut eine andere Gesetzesstelle, die von ganz anderen Dingen handelt, heranziehen. Gewiss soll die Beziehung des § 14 besagen, dass es sich hier um eine kaiserliche Verordnung nach § 14 handelt, dass die Regierung von dem ihr durch § 14 eingeräumten Rechte Gebrauch macht und dass sie der Verordnung die provisorische Gesetzeskraft unter den im § 14 erwähnten Modalitäten beigelegt wissen will. Darin liegt aber mit Rücksicht auf die Subsidiarität des Nothverordnungsrechtes doch wieder eine Beurkundung darüber, dass die Voraussetzungen für die subsidiäre Anwendbarkeit dieses Rechtes vorliegen, dass die thatsächlichen Umstände, unter welchen § 14 das Nothverordnungsrecht zulässt, auch wirklich gegeben sind. Natürlich nur die thatsächlichen Umstände! Ob beispielsweise der Inhalt der Nothverordnung wirklich zu jenen Anordnungen zählt, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist, wird durch die Berufung auf § 14 ebensowenig beurkundet, als durch die Berufung auf die Zustimmung des Vertretungskörpers die Competenz dieses Vertretungskörpers. Diese in den Text der Nothverordnung aufgenommene Beurkundung hat nun die Kraft eines vollgiltigen Beweises, welcher insbesondere auch dem Richter in jeder Beziehung genügen muss.

Das Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt gilt in gleicher Weise für das Reichs- und Landesrecht. Die Formvorschriften des Art. 10 betreffen nicht nur die Reichs-, sondern auch die Landesgesetze. Ebenso regelt Art. 7 des Staatsgrundgesetzes

[16]) Wer zu dieser Prüfung berechtigt ist, bleibt dabei zunächst eine offene Frage. (Vgl. unten sub. VI, 2.)

[17]) Wollte man der kaiserlichen Beurkundung auch den Inhalt geben, dass die Competenz des betreffenden Vertretungskörpers damit endgiltig festgestellt ist, so würde man sich in einem Cirkel bewegen. Denn unter den Formerfordernissen des Art. 10 ist auch die Berufung auf die Zustimmung der verfassungsmäßigen Vertretungskörper enthalten. Welcher Vertretungskörper der verfassungsmäßige ist, muss also anderweitig bekannt sein. Damit ist allerdings für die Frage des richterlichen Prüfungsrechtes nicht viel gewonnen, da in Österreich Reichs- und Landesgesetze einander gegenseitig derogiren können, auch wenn der betreffende Vertretungskörper seine Competenz überschritten haben sollte.

über die richterliche Gewalt das richterliche Prüfungsrecht in gleicher Weise gegenüber den Reichs-, wie gegenüber den Landesgesetzen. Es wird daher auch das richterliche Prüfungsrecht gegenüber den Landesnothverordnungen dasselbe sein, wie gegenüber den Reichsnothverordnungen, und wenn wir, was später auszuführen sein wird, die provisorische Gesetzeskraft der Nothverordnungen hauptsächlich darin finden, dass die Prüfung ihrer Giltigkeit, wofern sie gehörig kundgemacht sind, den Gerichten nicht zusteht, so müssen wir auch hier eine anderweitige authentische Feststellung der vom Richter nicht zu prüfenden Umstände verlangen. Wir können eine richterliche Überprüfung nicht ausschließen, wo eine erste Prüfung und die Bekanntgabe des Resultates nicht vorausgegangen ist. Und wir werden es auch hier als ein Erfordernis der gehörigen Kundmachung ansehen, dass jeder weiß, dass es sich um eine Nothverordnung handelt, um eine Verordnung, welcher provisorische Gesetzeskraft zukommt. [18]) Denn sonst würde entweder die Nothverordnung unbefolgt bleiben, weil ihr Inhalt im Gesetzeswege festzustellen war, oder es würde, wenn man sie doch befolgte, in die Competenz des Landtages mit Erfolg eingegriffen worden sein.

Wir müssen also verlangen, dass die Regierung ausdrücklich erkläre, von ihrem Nothverordnungsrechte Gebrauch zu machen, und dass sie die thatsächlichen Voraussetzungen ihres Nothverordnungsrechtes authentisch beurkunde; und dies geschieht durch die Berufung auf den Rechtsgrund des Nothverordnungsrechtes. Der Rechtsgrund zur Erlassung der Reichsnothverordnungen ist der § 14, der Rechtsgrund zur Erlassung der Landesnothverordnungen die Analogie aus § 14. Wir werden also verlangen können, dass im Urkundentexte bei den letztgenannten Nothverordnungen diese Analogie ausdrücklich bezogen werde. Mit welchen Worten dies zu geschehen habe, das allerdings ist der Regierung selbst überlassen,

[18]) Vgl. *Planck*, Die verbindliche Kraft der auf nicht verfassungsmäßigem Wege entstandenen Gesetze und Verordnungen, § 11 (in *Iherings* Jahrbüchern IX. Bd.). *Gerber*, Grundzüge eines Syst. d. d. Staatsr. (S. 147) verlangt ausdrücklich die Berufung auf den die Ermächtigung zur Nothgesetzgebung enthaltenden Artikel des Grundgesetzes. Dagegen legt *Zöpfl*, Grds. d. gem. d. St.-R. II. Bd. S. 587 den provisorischen Gesetzen die Wirkung eines Gesetzes bei, sie mögen in der Publicationsformel als solche bezeichnet sein oder nicht, es müsste denn eine Verfassung an den Gebrauch oder die Unterlassung dieser Bezeichnung einen Unterschied hinsichtlich der Rechtsfolgen angeknüpft haben. — Vgl. auch *Bischof*, a. a. O. S. 156—161, welcher vom Standpunkte des allgemeinen Staatsrechtes zu keiner endgiltigen Lösung der Frage gelangt. De lege ferenda ist er der Ansicht: „Nur die ausdrückliche Bezugnahme auf den soundsovielten Paragraphen der Verfassung, welcher das Recht der provisorischen Gesetzgebung sanctionirt, enthält ein bestimmtes äußeres Unterscheidungszeichen des provisorischen Gesetzes. Alle indirecte Bezugnahme auf den Inhalt des fraglichen Paragraphen ist an und für sich zweideutig.“

wenn es nur klar wird, dass es sich um eine Nothverordnung handelt, dass dieselbe provisorische Gesetzeskraft haben soll, und dass die thatsächlichen Voraussetzungen zur Ausübung des Nothverordnungsrechtes vorhanden sind.

Es scheint nicht überflüssig, darauf hinzuweisen, dass seit Beginn der constitutionellen Ära in Österreich eine derartige Berufung bei Gesetzen und Verordnungen stets üblich war, auch wenn die Verfassung sie nicht ausdrücklich forderte. Was speciell die Nothverordnungen betrifft, so enthielten die Nothverordnungen, die auf Grund der Märzverfassung, auf Grund des Septemberpatentes und auf Grund des ehemaligen § 13 ergiengen, eine ausdrückliche Beziehung auf den zu ihrer Erlassung ermächtigenden Gesetzesparagraphen, ohne dass in einem der genannten Verfassungsgesetze diese Berufung vorgeschrieben war. Diese constante Praxis unter wechselnden Verfassungsverhältnissen fällt gewiss sehr ins Gewicht.

Wo die ausdrückliche Beziehung auf § 14 zu stehen habe, ist nicht bestimmt. Der Natur der Sache würde es entsprechen, wenn diese Berufung im Verordnungstexte selbst u. z. im Verordnungsbefehle [19]) enthalten wäre. Da dies jedoch nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, und da die Praxis mitunter die Berufung auch in die Überschrift der Nothverordnung verlegt, so müssen wir auch diesen Modus gelten lassen und uns mit einer überschriftlichen Beziehung des Nothverordnungsparagraphen zufrieden stellen. [20])

Im Anschlusse hieran gelangen wir nun zu der Überschrift der Nothverordnung. Dass ein Gesetz auch als „Gesetz" überschrieben und hiedurch schon äußerlich kenntlich werde, wird von der Theorie mit Recht gefordert. [21]) Der Terminus „Gesetz" ist in gleicher Weise ein

[19]) Das ist: in den einleitenden Worten der Nothverordnung, z. B. „Mit Beziehung auf den § 14 des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl. (so wird in den Nothverordnungen häufig citirt, obwohl dieses Gesetz bloß als „Gesetz", das Gesetz vom 26. Februar 1861 aber als „Grundgesetz" überschrieben ist) finde ich zu verordnen, wie folgt." — *Ulbrich*, Lehrbuch d. österr. Staatsr. S. 387.

[20]) Vgl. z. B.: „Kaiserliche Verordnung vom 25. October 1869, wodurch mit Beziehung auf den § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl. im Gebiete der Bezirkshauptmannschaft Cattaro für die Dauer der außerordentlichen Verhältnisse daselbst nachfolgende Verfügungen getroffen werden." (Nr. 162 R.-G.-Bl.) Ähnlich die Kaiserlichen Verordnungen vom 28. Juli 1870 Nr. 93 R.-G.-Bl. und vom 29. August 1870 Nr. 108 R.-G.-Bl. — Sowohl in der Überschrift als im Texte findet sich die Beziehung auf den § 14 in der Kais. Verordnung vom 8. Mai 1870 Nr. 72 R.-G.-Bl.

[21]) *Ulbrich*, Staatsrecht S. 389. *Tezner* a. a. O. *Burckhard* a. a. O. I. Bd. S.94. — Es muss jedoch nicht das Wort „Gesetz" selbst gebraucht sein, sondern es kann auch ein zusammengesetztes Wort vorkommen, wie dies in Österreich bei dem „Finanzgesetze" üblich ist, z. B.: „Finanzgesetz für das Jahr 1892, v. 22. December 1891."

theoretisch-technischer, wie ein gesetzlich-praktischer. Mit ihm verbindet sich ein bestimmter Begriff; er bezeichnet eine ganz bestimmte Gattung staatlicher Willensacte. Soll das einzelne Gesetz die Wirkungen dieser Gattung nach sich ziehen, so muss es auch als dieser Gattung angehörig bezeichnet, als „Gesetz" eingeführt werden. Es hieße alle staatsrechtlichen Unterschiede verwischen, die kritische Prüfung der einzelnen Regierungsacte unmöglich machen, wenn man nicht aus der Bezeichnung einer Anordnung selbst prima facie ersehen sollte, ob es sich um ein Gesetz handelt oder nicht. Ganz anders verhält es sich mit der Nothverordnung. Diese hat zunächst keinen technischen Namen. Der Ausdruck „Nothverordnung" ist zwar der Theorie wohl bekannt, findet sich aber in keinem Gesetze, und zudem haben wir bereits oben gesehen, dass auch die Ausnahmsverordnungen, die mit der Nothverordnung nichts zu thun haben, mitunter als Nothverordnungen bezeichnet werden. Der Ausdruck: „kaiserliche Verordnung" hat sich zwar, namentlich in der Praxis, als technische Bezeichnung für die Nothverordnung eingebürgert, [22]) kann aber weder von der Theorie, noch vom Standpunkte des Gesetzes als solche angesehen werden, da die Nothverordnung nicht der einzige Fall einer kaiserlichen Verordnung ist. Auch die früher üblich gewesene Bezeichnung: „provisorisches Gesetz" ist einerseits nicht prägnant genug; denn auch wirkliche Gesetze können bloß provisorische Geltung haben. Andererseits sagt sich auch die Theorie immer mehr von ihr los, so dass auch diese Bezeichnung als technische nicht zu verwerten ist. [23]) Das entscheidende äußere Merkmal der Nothverordnung ist eben nicht in der Überschrift oder in der Benennung, sondern in der ausdrücklichen Beziehung auf § 14, beziehungsweise auf dessen Analogie gelegen. Fehlt diese Beziehung, so liegt eine bloße Verordnung vor, mag dieselbe auch eine kaiserliche Verordnung und als solche überschrieben sein. Die Überschrift ist für den Bestand und die Wirkung einer Nothverordnung gleichgiltig.

---

[22]) Vgl. *Gumplowicz*, Staatsr. S. 18, *Ullmann*, Das österr. Civilprocessrecht, 3. Aufl. S. 18.

[23]) Während sonstige Staatsurkunden oder behördliche Ausfertigungen ein Siegel enthalten, ist über die Siegelung der Gesetze und Nothverordnungen in der Verfassung nichts bestimmt. Nachdem der im Reichsgesetzblatte enthaltene Abdruck der Gesetze und Verordnungen das Vorhandensein eines Siegels nicht andeutet, so ist anzunehmen, dass auch die Originalurkunden kein Siegel aufweisen. In den früheren Verfassungen wird das Siegel ausdrücklich erwähnt, so im Octoberdiplom: „Urkund dessen haben Wir Unsere Unterschrift beigesetzt, Unser Kaiserliches Insiegel beidrücken lassen ....." Auch das Februarpatent enthält ein Siegel (wie übrigens auch aus dem Abdruck im Reichsgesetzblatte ersichtlich ist), da es in der Form Kaiserlicher Diplome ausgefertigt wurde (Punkt VII).

2.

Die verfassungsmäßig ausgefertigte Nothverordnung muss, um Wirksamkeit zu erlangen, bekanntgemacht, in diesem Sinne also kundgemacht werden. Über die Art der Kundmachung bestimmt die Verfassung nichts. [1]) Die Vorschriften über die Publication der Gesetze und Verordnungen sind vielmehr in einfachen Gesetzen enthalten, haben auch in der constitutionellen Epoche bereits auf gesetzlichem Wege verschiedene Modificationen und Ergänzungen erlitten und können letztere auch durch Nothverordnungen erfahren. Dies ist auch thatsächlich bereits geschehen, indem die Nothverordnung vom 17. Februar 1863 R.-G.-Bl. Nr. 19 Anordnungen rücksichtlich der Kundmachung der Landesgesetze und des Beginnes ihrer verbindenden Kraft traf.

Die Kundmachung der Gesetze und Verordnungen ist nach den bestehenden Vorschriften eine mehrfache: Vom Standpunkte der Regierung eine gebotene und eine zulässige, vom Standpunkte der dem Gesetze Unterworfenen eine verbindende und eine nichtverbindende. Nicht verbindend ist die bloß zulässige Kundmachungsart jedoch nur in dem Sinne, dass sie für sich allein nicht verbinden kann, wenn nämlich die verbindende Kundmachung unterblieben ist. Sie dient also bloß zur thatsächlichen Bekanntmachung des Gesetzes oder der Verordnung und ladet dazu ein, sich von der verbindenden Kundmachung zu überzeugen.

Diese verbindende Kundmachung hat nun durch die Gesetzblätter zu erfolgen, u. z. bezüglich der unter Mitwirkung des Reichsrathes zustande gekommenen Gesetze und der Verordnungen, welche auf Grund der Reichsgesetze erlassen werden, durch das „Reichsgesetzblatt für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder“; [2]) dass auch die Nothverordnungen, wenn sie das Reichsrecht betreffen, durch das Reichsgesetzblatt publicirt werden müssen, unterliegt gar keinem Zweifel, mag man sie nun zu den Gesetzen oder zu den Verordnungen zählen.

Die Kundmachung durch das Reichsgesetzblatt erfolgt durch den wortgetreuen Abdruck der Gesetzesurkunde. [3]) Dieser Satz bedarf sofort einer Einschränkung, insofern wir ja verschiedene Ausgaben des Reichsgesetzblattes kennen, welche ganz verschiedene Texte der Kundmachungen enthalten. Bloß die deutsche Ausgabe des Reichsgesetzblattes enthält den authentischen Text der Kundmachungen; die übrigen Ausgaben enthalten die officiellen Übersetzungen des authentischen Textes. [4])

[1]) Vgl. allerdings *Ulbrich*, Staatsrecht, S. 389, welcher von den „dermal als verfassungsmäßigen Publicationsmitteln bestehenden Gesetzblättern“ spricht.

[2]) Gesetz vom 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl.

[3]) *Ulbrich* bei Marquardsen S. 124.

[4]) § 2 des citirten Gesetzes. — Vgl. das Hofdecret vom 1. Februar 1782 Nr. 33

Dem war bekanntlich nicht immer so. Das Patent vom 4. März 1849 R.-G.-Bl. Nr. 153, mit welchem das „Reichs-Gesetz und Regierungsblatt" überhaupt geschaffen wurde, erklärt im § 1 die Texte in den verschiedenen Landessprachen für gleich authentisch, fügt aber allerdings sofort die bemerkenswerte Vorschrift hinzu, dass den nichtdeutschen Texten die deutsche Übersetzung beizufügen ist. Es wird also doch zwischen deutschem und nichtdeutschem Text ausdrücklich unterschieden. Mit kaiserl. Patent vom 27. December 1852 R.-G.-Bl. Nr. 260 wurde jedoch bestimmt, dass künftig der deutsche Text als der alleinige authentische anzusehen, Zweifel daher stets nach dem deutschen Texte zu lösen seien. Das Reichsgesetzblatt brachte fortan bloß den authentischen Text. Die Übersetzungen wurden in den bezüglichen Landesregierungsblättern veröffentlicht. Durch die Just.-Min.-Verordnung vom 19. März 1853 R.-G.-Bl. Nr. 51 wurde dem citirten kaiserlichen Patente aus dem Jahre 1852 rückwirkende Kraft beigelegt, so dass bezüglich aller Publicationen des Reichsgesetzblattes der deutsche Text der allein authentische ist. Diese allgemein bekannten Daten hätten wir hier nicht vorausgeschickt, wenn es uns nicht darum zu thun gewesen wäre, uns bei der Erklärung der Worte „authentisch" und „officiell" den Vorwurf zu ersparen, als hätten wir die bisherige Entwicklung nicht berücksichtigt. Da man nämlich nicht voraussetzen kann, dass der Gesetzgeber zwei verschiedenen Worten, die er deutlich als Gegensätze gebraucht, einen und denselben Begriff unterlegt, so muss es doch von Bedeutung sein, den Unterschied zwischen „authentischem Text" und „officieller Übersetzung" zu bestimmen. Dieser Unterschied kann gewiss nicht in der größeren oder geringeren Glaubwürdigkeit liegen. Denn eine officielle Übersetzung ist nicht bloß eine amtswegige, sondern auch eine vollen Glauben verdienende. [5]) Eine Steigerung der Glaubwürdigkeit bis zur Authenticität ist weder nöthig, noch möglich. Wenn aber auch die officielle Übersetzung vollen Glauben verdient, so bleibt sie doch unter allen Umständen eine Übersetzung und darin liegt ihr Unterschied gegenüber dem authentischen Text. Der authentische Text ist nämlich der Text der Gesetzesurkunde. Den authentischen Text kundmachen heißt: die Gesetzesurkunde wortgetreu veröffentlichen. Der authentische Text ist der vollkommen glaubwürdige Originaltext. Die Authenticität

J.-G.-S.: „Der deutsche Text der Gerichtsordnung ist der Urtext, nach welchem man sich zu achten hat." Ebenso das Kais. Patent vom 1. Juni 1811 Nr. 946 J.-G.-S., Absatz 10.

[5]) Vgl. § 292 des Kais. Pat. v. 9. August 1854 Nr. 208 R.-G.-Bl. Hofdecret vom 22. December 1835 Punkt 6. (Bei *Wessely*, Handbuch des gericht. Verfahrens, 1839 S. 96 f.) — *Ulbrich*, Staatsrecht S. 390: „Sie (d. h. die amtlichen Übersetzungen) sollen die Gewähr besonderer Richtigkeit und Genauigkeit bieten."

des Textes ist daher immer eine absolute, und es entbehrt jeder Begründung, wenn Tezner [6]) behauptet, dass § 2 des Gesetzes vom 10. Juni 1869 R.-G.-Bl. Nr. 113 den Text der deutschen Ausgabe des Reichsgesetzblattes bloß als authentisch bezeichnet gegenüber jenem der Ausgaben in den übrigen landesüblichen Sprachen. Dies steht durchaus nicht in § 2 und kann unmöglich in denselben hineingelegt werden. — Dass das citirte Patent des Jahres 1849 alle Texte für gleich authentisch ansieht, steht unserer Begriffsbestimmung nicht im Wege, da wir hier nicht dieses Patent, sondern das Gesetz vom 10. Juni 1869 R.-G.-Bl. Nr. 113 interpretiren. Ja, wir glauben für unsere Ansicht gerade den Umstand anführen zu können, dass jene Bestimmung des 1849er Patentes durch Gesetzänderung mit rückwirkender Kraft aufgehoben werden konnte; denn dies hätte nicht geschehen können, wenn die verschiedensprachigen Gesetze nicht bloß für gleich authentisch erklärt, sondern thatsächlich auch gleich authentische, d. h. Originaltexte gewesen wären. Nur deshalb, weil das Wort „authentisch" im Einführungspatente unrichtig, begriffswidrig angewendet wurde, konnte eine solche durchgreifende Correctur ex tunc Platz greifen. [7]) Zwischen den verschiedenen Ausgaben des Reichsgesetzblattes besteht nicht bloß diese Verschiedenheit der Texte [7a]), sondern auch der wichtige Unterschied, dass die deutsche Ausgabe allein zur verbindenden Kundmachung der Gesetze und Verordnungen geeignet ist. Es ist für die Wirksamkeit eines Gesetzes, einer Nothverordnung, einer Verordnung ganz gleichgiltig, ob die nichtdeutschen Ausgaben des Reichsgesetzblattes überhaupt jemals erschienen sind. [8]) Die Herausgabe und Versendung der nichtdeutschen Ausgaben ist zwar eine gebotene Kundmachungsart, aber keine verbindende. Wird diese Kundmachungsart unterlassen, so wird das Ministerium

[6]) A. a. O. S. 37.

[7]) Vgl. *Pražák* in der Prager Zeitschrift: „Právník" 1887 S. 297, welcher sagt: es lasse sich nicht leugnen, dass in dem Begriffe der Authenticität nach den strengen Regeln der Logik die Ausschließlichkeit gelegen ist, und dass es eigentlich eine contradictio in adiecto sei, wenn wir die Authenticität mehrerer Texte nebeneinander anerkennen, weil nicht gleichzeitig nebeneinander zwei sich widersprechende Wahrheiten bestehen können. Diese Ansicht *Pražák*'s ist jedoch dann nicht richtig, wenn das Parlament über beide für authentisch erklärte Texte Beschluss fasst und beide Texte sanctionirt werden. Denn dann bestehen thatsächlich zwei „Wahrheiten", d. h. zwei wirkliche Gesetzestexte nebeneinander.

[7a]) Der „Text der deutschen Ausgabe" ist übrigens nicht immer ein deutscher Text. So enthalten viele Staatsverträge einen lateinischen Eingang und Schluss und einen französischen Urtext. [Vgl. z. B. R. G. Bl. Nr. 4 ex 1891.]

[8]) Die deutsche Ausgabe muss, falls nicht alle Ausgaben gleichzeitig erscheinen, stets zuerst ausgegeben und versendet werden. Dies ergibt sich daraus, dass im entgegengesetzten Falle der Vorschrift des § 6, al. 3 des Ges. vom 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl. nicht entsprochen werden könnte.

jedenfalls verantwortlich; aber die verbindende Kraft der bezüglichen Gesetze und Verordnungen wird dadurch nicht im mindesten beeinflusst. [9])

Zur verbindenden Kundmachung einer Nothverordnung ist es also nöthig, dass dieselbe in der deutschen Ausgabe des Reichsgesetzblattes wortgetreu abgedruckt werde. Tenor, Datum [10]) und Unterschriften des Abdruckes müssen mit Tenor, Datum und Unterschriften der Verordnungsurkunde übereinstimmen. In dieser Richtung darf das Reichsgesetzblatt weder etwas zugeben noch etwas hinwegnehmen. [11]) Anders verhält es sich mit der Überschrift. Wie bereits erwähnt, muss die Nothverordnungsurkunde eine Überschrift nicht enthalten. Letztere ist nur dann nothwendig, wenn ein wesentliches Moment der Nothverordnung, z. B. die Berufung auf § 14 gerade in die Überschrift verlegt wird, was allerdings der Sache nicht entspricht, aber doch thatsächlich vorkommt und deshalb nicht schlechthin angefochten werden kann. Enthält nun aus diesem oder einem andern Grunde [12]) die Nothverordnungsurkunde eine Überschrift,

---

[9]) Wenn *Gumplowicz* a. a. O. S. 20 lehrt: „Danach beginnt die Wirksamkeit eines Gesetzes gleich nach der gehörigen Kundmachung desselben ...... In Österreich gehört zur gehörigen Kundmachung, welche den Einzelnen binden soll, bezüglich der Angehörigen der verschiedenen Volksstämme auch die Kundmachung in den einzelnen Landes- und Volkssprachen, wenn auch nur der deutsche Text der authentische bleibt", so lässt sich diese Ansicht aus dem Gesetze wohl nicht begründen.

[10]) Bezüglich der Datirung besteht folgende Praxis: Eine feierliche Datirung enthalten die Kaiserlichen Patente, z. B. „Gegeben in der Hauptstadt Olmütz den vierten März Eintausend achthundert neunundvierzig" oder: „Gegeben in Unserer Reichshaupt- und Residenzstadt Wien am 28. Jänner im Eintausend Achthunderteinundneunzigsten, Unserer Reiche im dreiundvierzigsten Jahre." Die Gesetze und kaiserlichen Verordnungen werden in gewöhnlicher Weise datirt, z. B.: „Ischl, am 12. Juli 1872." Ministerialverordnungen werden merkwürdigerweise am Schlusse gar nicht datirt bezw. es wird das Datum im Reichsgesetzblatte nicht abgedruckt.

[11]) Zugegeben wird allerdings im Abdrucke die Bezeichnung: „m. p." bei den Unterschriften. Wenn auf der Originalurkunde ein Siegel vorhanden ist, so wird nicht der Wortlaut und die Zeichnung dieses Siegels abgedruckt, sondern das Siegel an der bezüglichen Stelle durch die zum Monogramme verschlungenen Buchstaben „L. S." angedeutet.

[12]) Ein solcher Grund kann darin liegen, dass ein Theil der Disposition in die Überschrift verlegt wird. Vgl. z. B. das „Gesetz v. 26. Jänner 1873 Nr. 19 L.-G.-Bl. für Tirol und Vorarlberg, wirksam für das Land Vorarlberg, betreffend die Herstellung und Erhaltung von Zufahrtsstraßen zu nicht ärarischen Eisenbahnen." Dass dieses Gesetz nur für Zufahrtsstraßen zu nicht ärarischen Eisenbahnen gilt, ist lediglich aus dem Titel zu ersehen. Infolgedessen wurde die Ausdehnung des Gesetzes auf Zufahrtsstraßen zu ärarischen Eisenbahnen durch Änderung des Titels des Gesetzes vorgenommen, nämlich durch das Gesetz vom 28. December 1882 Nr. 9 L.-G.-Bl. ex 1883, welches als einzige Disposition in Art. I die Bestimmung enthält: „Der Titel des Landesgesetzes vom 26. Jänner 1873 betreffend die Herstellung von Zufahrtsstraßen etc. hat künftig zu lauten: Gesetz, wirksam für das Land Vorarl-

so gehört auch diese Überschrift zur Nothverordnung und muss, so wie sie ist, natürlich auch abgedruckt werden. Aber auch dann, wenn die Urkunde eine Überschrift nicht aufweist, erhält ihr Abdruck im Reichsgesetzblatte zufolge der von den Ministerien des Innern und der Justiz unter dem 2. April 1849 erflossenen „Einleitung zu dem allgemeinen Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich" eine Überschrift, welche enthält:

1. die Benennung als „kaiserliche Verordnung", wenn die Nothverordnung nicht in einer feierlicheren Form erscheint, [13])

2. das Datum der Nothverordnung, [14])

3. eine sehr kurze Angabe ihres Inhaltes,

4. die Angabe derjenigen Kronländer, für welche sie zu gelten hat. Diese Angabe entfällt jedoch seit der Wirksamkeit des Gesetzes vom 19. Mai 1868 R.-G.-Bl. Nr. 45 dann, wenn die Nothverordnung für sämmtliche im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder zu gelten hat. Das genannte Gesetz sprach allerdings nur von Gesetzen, wurde aber analog auch auf die Nothverordnungen angewendet und gieng in das Gesetz vom 10. Juni 1869 R.-G.-Bl. Nr. 113 mit der Änderung über, dass an Stelle der „Gesetze, welche mit Zustimmung des Reichsrathes erlassen werden" „alle im Reichsgesetzblatte enthaltenen Kundmachungen" genannt werden, womit jeder Zweifel ex lege beseitigt ist. Eine weitere redactionelle Zuthat ist die bereits in der „Einleitung" von 1849 erwähnte, im § 1 des Gesetzes vom 10. Juni 1869 R.-G.-Bl. Nr. 113 recipirte Bezeichnung mit einer fortlaufenden Zahl, welche alle Kundmachungen des Reichsgesetzblattes, somit auch die Nothverordnungen erhalten. Diese Zahl soll nur die leichtere Unterscheidung und Citirung der einzelnen

berg, betreffend die Herstellung und Erhaltung von Zufahrtsstraßen zu Eisenbahnen." — Die Verlegung einer dispositiven Bestimmung in den Titel eines Gesetzes wäre wohl besser zu vermeiden, schon wegen der üblichen Textirung der Gesetze, z. B.: „Über Antrag des Landtages Meines Landes Vorarlberg finde Ich anzuordnen, wie folgt:" Darnach ist erst dasjenige, was auf die einleitenden Worte folgt, der dispositive Theil des Gesetzes, nicht aber der Titel, der zwar auch der Beschlussfassung des betreffenden Vertretungskörpers unterliegt (vgl. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 381, N. 36), der aber gleichwohl nichts anderes enthalten soll, als die kurze Angabe des Gegenstandes des Gesetzes.

[13]) Als weitere Kategorien kennt die „Einleitung" noch Reichsgesetze, Landesgesetze, kaiserliche Patente und Ministerialverordnungen.

[14]) Dieses ist eigentlich ein superfluum, da die Nothverordnung ohnedies datirt ist. Zufolge der Einleitung (R.-G.-Bl. 1849 S. 6) ist jede in das Gesetzblatt einzuschaltende Verfügung nur mit einem Datum zu versehen. Diese Bestimmung soll offenbar nur bedeuten, dass nicht zwei verschiedene Datirungen aufgenommen werden sollen, nicht aber, dass das Datum nur ein einzigesmal abzudrucken ist.

Kundmachungen ermöglichen, entbehrt aber sonst jeglicher Bedeutung.

Mit dem Abdruck der Nothverordnungsurkunde in der deutschen Ausgabe des Reichsgesetzblattes ist die Kundmachung im engeren Sinne noch keineswegs vollendet. Das betreffende Stück des Reichsgesetsblattes muss auch noch herausgegeben und versendet werden. Herausgegeben ist es, wenn seine Anschaffung allgemein zugänglich ist, versendet, wenn die für die Pflichtabonnenten und vertragsmäßigen Abnehmer bestimmten Exemplare den Verkehrsanstalten übergeben sind. Kleine Verstöße in dieser Richtung z. B. Zurückbleiben etlicher Exemplare ändern natürlich an der Thatsache der Versendung nichts. Noch weniger Verstöße oder Störungen, die nicht auf Seite des die Versendung besorgenden Amtes, sondern auf Seite der Verkehrsanstalten vorkommen. Der Tag der Herausgabe „muss“ [15]) mit dem Versendungstage zusammentreffen. Ist das nicht der Fall, d. h. erfolgt die Versendung nicht an demselben Kalendertage, an welchem das Stück des Reichsgesetzblattes herausgegeben wurde, dann liegt ein wesentlicher Mangel der Kundmachung vor: die Kundmachung ist nicht gehörig erfolgt. Weder der Tag der Kundmachung, noch der Tag der Wirksamkeit lässt sich dann bestimmen, weil es keinen Tag gibt an welchem das betreffende Stück herausgegeben und versendet wurde. [16]) Welches nun der Tag der Herausgabe und Versendung ist, das festzustellen, ist Sache eines jeden, an welchen sich der in der Kundmachung (Gesetz, Nothverordnung, Verordnung) enthaltene Imperativ richtet. Lediglich eine Erleichterung dieser Feststellung ist es, wenn § 6 alinea 2 cit. vorschreibt, dass dieser Tag auf jedem Stück des Reichsgesetzblattes ausdrücklich anzugeben ist. Ist dieser Vorschrift nicht genügt, so beeinflusst das die gehörige Kundmachung nicht, weil das Reichsgesetzblatt auch ohne diese Angabe gewiss „herausgegeben und versendet wurde“ und weil mit dem Tage der factischen Herausgabe und Versendung die Gesetze und Verordnungen als gesetzlich kundgemacht anzusehen sind. [17]) Andererseits ist auch die auf dem Stücke befindliche Angabe über den Tag der Herausgabe und Versendung keine *praesumptio iuris et de iure,* zumal sie ja abgedruckt werden muss, bevor die Herausgabe und Versendung thatsächlich erfolgen kann.

Dass derlei Erörterungen nicht etwa theoretische Spitzfindigkeiten sind, sondern praktischen Vorkommnissen gegenüber sich als nützlich erweisen können, dafür liefert vollen Beweis die Verordnung vom 26. December 1884 R.-G.-Bl. Nr. 202, mit welcher nach 25 Jahren auf Grund eingehender Erhebungen der Tag festgestellt wurde, an welchem

[15]) § 6, al. 2 des Ges. v. 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl.
[16]) § 6 cit.
[17]) § 5 cit.

das XIV. Stück des Reichsgesetzblattes vom Jahre 1859 herausgegeben und versendet wurde. Eigenthümlich ist es allerdings, was nebenbei bemerkt werden soll, dass diese Richtigstellung einer einfachen redactionellen Notiz, welcher bindende Kraft keineswegs innewohnt, im Verordnungswege erfolgte, während die Berichtigung der mitunter sehr belangreichen Druck- und Satzfehler im Texte der Gesetze und Verordnungen durch ganz formlose, ihre Glaubwürdigkeit nur aus der officiellen Herkunft des Reichsgesetzblattes ableitende Bekanntmachungen zu geschehen pflegt.

Die Herausgabe und Versendung des die Nothverordnung enthaltenden Stückes der deutschen Ausgabe des Reichsgesetzblattes ist der Schlussact der verbindenden Kundmachung. Geboten ist ferner die Kundmachung in den anderssprachigen Ausgaben, die Angabe des gesetzlichen Kundmachungstages auf diesen Ausgaben, im Falle sie nicht gleichzeitig mit der authentischen Ausgabe herausgegeben werden, die unverzügliche Kundmachung des Tages der Herausgabe jedes Stückes des Reichsgesetzblattes und der in demselben enthaltenen Kundmachungen mit der genauen Bezeichnung der Ausgabe, deren Herausgabe erfolgt, im amtlichen Theile der „Wiener Zeitung" und der zu amtlichen Kundmachungen bestimmten Landeszeitungen und die Befolgung der für die Verbreitung des Reichsgesetzblattes in den §§ 7—10 des Gesetzes vom 10. Juni 1869 R.-G.-Bl. Nr. 113 aufgestellten Vorschriften. Gestattet sind nach Maßgabe der Umstände und des daraus hervorgehenden Erfordernisses auch noch andere Arten der Veröffentlichung als: Einrückung in die ämtlichen Zeitungen, öffentlicher Anschlag und dgl. Rechtliches Interesse bieten diese Veröffentlichungsarten nicht. Bemerkt sei nur, dass gerade bei den Nothverordnungen mitunter Zweckmäßigkeitsgründe für die ausgiebige Benützung der erlaubten Bekanntmachungsarten sprechen werden.

Der Kundmachung durch das Reichsgesetzblatt bedürfen alle Nothverordnungen, welche das Reichsrecht betreffen, d. h. jene Nothverordnungen, welche Anordnungen enthalten, zu denen die Zustimmung des Reichsrathes verfassungsmäßig, sei es auf Grund des § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung oder des § 12 alinea 2 desselben Gesetzes erforderlich ist. Dass auch die letztgenannten Nothverordnungen durch das Reichsgesetzblatt kundgemacht werden müssen, ergibt sich als einfache Consequenz aus dem früher hierüber Gesagten und entspricht auch unserer Kundmachungspraxis, welche nicht bloß die auf Grund des § 12 al. 2 cit. ergangenen Gesetze, sondern auch die in Durchführung dieser Gesetze erlassenen Ministerialverordnungen in das Reichsgesetzblatt aufnimmt. [18])

[18]) Vgl. Min.-Vdg. v. 10. Juli 1874 Nr. 103 R.-G.-Bl.; Min.-Vdg. v. 16. März 1875 Nr. 80 R.-G.-Bl.

Auch für die Quellen des Landesrechtes war eine Zeit lang das Reichsgesetzblatt das gesetzliche Publicationsmittel. [19]) Die gleichzeitig mit dem „allgemeinen Reichsgesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich" eingeführten „Landesgesetz- und Regierungsblätter" wurden schon im Jahre 1852 durch die Landesregierungsblätter ersetzt, welche wieder zufolge des kaiserlichen Patentes vom 1. Jänner 1860 R.-G.-Bl. Nr. 3 den „Verordnungen und Bekanntmachungen der Landesbehörden" Platz machten. Das genannte Patent bestimmt in § 1: „Zur verbindenden Kundmachung aller Gesetze und der in § 4 Unseres Patentes vom 27. December 1852 erwähnten Verordnungen ist das nur in deutscher Sprache erscheinende Reichsgesetzblatt bestimmt." Diese Bedeutung des Reichsgesetzblattes für das Landesrecht währte jedoch nicht lange. Das Octoberdiplom und die Februarverfassung führten eine scharfe Scheidung zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung herbei. Mit dieser Scheidung vertrug sich die Einheit des Gesetzblattes nur schlecht. Durch eine Nothverordnung erfolgte die Abhilfe. Die kaiserliche Verordnung vom 17. Februar 1863 R.-G.-Bl. Nr. 19 bestimmte nämlich, dass rücksichtlich der Kundmachung der Landesgesetze und des Beginnens ihrer verbindenden Kraft „einstweilen bis zur verfassungsmäßigen Revision des Patentes vom 1. Jänner 1860 R.-G-Bl. Nr. 3" die in den §§ 4 und 5 dieses Patentes enthaltenen Bestimmungen in Betreff der Verordnungen der Landesbehörden in Anwendung zu kommen haben. Nach dem Wortlaute dieser Nothverordnung sollte man meinen, es werde hiemit nur eine Lücke ausgefüllt durch die Ausdehnung einer bestehenden Vorschrift auf analoge Fälle. Dem ist aber, wie eine nähere Prüfung ergibt, nicht so. Denn thatsächlich ist durch die kaiserliche Verordnung dem Jännerpatente derogirt, welchem zufolge zur verbindenden Kundmachung aller Gesetze das Reichsgesetzblat bestimmt ist. Nunmehr sollte also bezüglich der Landesgesetze nicht mehr das Reichsgesetzblatt Publicationsmittel sein, sondern es sollten die §§ 4 und 5 cit. diesfalls Anwendung finden. Diese Paragraphen erwähnen nun ein Verordnungsblatt gar nicht; sie verfügen bloß die Drucklegung der zur Verlautbarung bestimmten Verordnungen der Landesbehörden. Diese Drucklegung musste nicht in Form eines periodisch erscheinenden Verordnungsblattes erfolgen, wenn dies auch thatsächlich durch die erwähnten „Verordnungen und Bekanntmachungen der Landesbehörden" geschah. Es mussten also auch nunmehr die Landesgesetze nicht in einem eigenen Gesetzblatte herausgegeben werden. Die Herausgabe der Landesgesetzblätter ist somit von Reichswegen nicht vorgeschrieben. [20])

[19]) *Ulbrich*, Handbuch der pol. Verwaltung I. Bd. S. 340 ff.

[20]) Was den anderen Punkt der citirten Nothverordnung betrifft, nämlich die Feststellung des Beginnes der verbindenden Kraft der Landesgesetze, so beruft sie

Von Interesse ist die staatsrechtliche Qualität der Nothverordnung vom 17. Februar 1863 R.-G.-Bl. Nr. 19. Die Anordnungen derselben gehören gewiss zufolge der Februarverfassung zum Landesrechte. Wenngleich über die Competenz zur Erlassung der Kundmachungsvorschriften weder in dem Februarpatent, noch in den Landesordnungen etwas bestimmt ist, so scheint es doch der Sache entsprechend, dass zur Mitwirkung bezüglich dieser Vorschriften jener Vertretungskörper kompetent ist, der das Recht der Zustimmung zu den Normen, um deren Kundmachung es sich handelt, hat. Dies wird auch in der Praxis anerkannt, und es ergiengen sowohl unter der Herrschaft der Februarverfassung, als auch nach dem Jahre 1867 Landesgesetze, welche die Kundmachung der Landesgesetze und Landesverordnungen, die Einrichtung und Verbreitung der Landesgesetzblätter regeln. Demzufolge war unsere Nothverordnung eigentlich eine Landesnothverordnung, die allerdings nicht bloß für ein Land, sondern ihrer Überschrift nach für alle 17 Länder erlassen wurde. Nichtsdestoweniger ergieng die Nothverordnung „auf Grund des § 13 des Reichsgesetzes über die Reichsvertretung.“ Dies lässt sich, wie wir gesehen haben, damit begründen, dass auch die Landesnothverordnungen auf dem § 13 (14), genauer auf der Analogie aus diesem Paragraphen beruhen. Dass die Nothverordnung im Reichsgesetzblatte abgedruckt wurde, war gleichfalls vollkommen richtig, da ja bis zu dieser Nothverordnung der § 1 des kais. Patentes vom 1. Jänner 1860 R.-G.-Bl. Nr. 3 uneingeschränkt galt. Hiedurch, durch die Kundmachung im Reichsgesetzblatte, wurde es auch möglich, anstatt 17 identischer Nothverordnungen eine einzige zu erlassen, was heute, wo die Landesgesetze und Landesnothverordnungen in den verschiedenen Landesgesetzblättern abgedruckt werden müssen, nicht mehr angienge, und zwar umsoweniger, als heute auch das Rechtfertigungsverfahren bezüglich jeder einzelnen Landesnothverordnung vor einem anderen Forum stattfinden müsste. Unter der Herrschaft der Februarverfassung bestand ein eigentliches Rechtfertigungsverfahren im Sinne des heutigen Rechtes nicht, und die Angabe der Gründe und Erfolge der Nothverordnung vor dem Reichsrath diente nur dem Zwecke parlamentarischer Controle, konnte somit auch bezüglich der Landesnothverordnungen vor der Reichsvertretung erfolgen, da ja dieser letzteren parlamentarische

---

sich auch hier auf die §§ 4 und 5 des Patentes. Da diese Paragraphen jedoch von einem Beginn der verbindenden Kraft auch nicht das allermindeste enthalten, so bleibt nichts anderes übrig, als der im § 5 enthaltenen Verweisung auf das Patent vom 27. December 1852 Nr. 260 R.-G.-Bl. nachzugehen, in welchem (§ 9 al. 4) diesbezügliche Bestimmungen übereinstimmend mit der späteren Ministerialverordnung vom 14. März 1860 Nr. 65 R.-G.-Bl. getroffen werden.

Controlrechte im umfassendsten Sinne zustehen und die gleichen Rechte der Landesvertretungen durch den § 19 der Landesordnungen hinlänglich geschützt sind.

Mit der erwähnten Nothverordnung schließt die allgemeine Gesetzgebung über die Kundmachung der Landesnormen plötzlich ab. Die „verfassungsmäßige Revision des Patentes vom 1. Jänner 1860 R.-G.-Bl. Nr. 3“ ist hinsichtlich der landesrechtlichen Vorschriften von Reichswegen bisher nicht erfolgt. Bezüglich der in Frage stehenden Gegenstände halten wir, wie erwähnt, die Landtage zu dieser verfassungsmäßigen Revision für zuständig und können uns diesbezüglich auch auf die Praxis berufen. In allen Ländern sind der besprochenen Nothverordnung neue landesrechtliche Normen nachgefolgt, bald auf gesetzlichem, bald auf dem Verordnungswege. Die einzelnen particulären Bestimmungen zu erörtern, würde über unseren Zweck weit hinausgehen, da es sich uns nur darum handelte, auf den Rechtszustand in dieser Richtung hinzuweisen.[21])

Nur das Eine soll noch bemerkt werden, dass, wo in den Landesgesetzen verschiedensprachige Texte für gleich authentisch erklärt werden,[22]) dies nur dann der von uns festgehaltenen Bedeutung des Wortes „authentisch“ entspricht, wenn auch die Gesetzes- (Nothverordnungs-) Urkunde die verschiedensprachigen Texte enthält, sodass alle Texte aus der Urkunde abgedruckt werden. Sollte das nicht der Fall sein, dann behielte die gesetzliche Bestimmung natürlich immer ihre dispositive Bedeutung. Es wäre aber trotzdem das Wort „authentisch“ in einem Falle angewendet, auf welchen es seinem Begriffe nach nicht passt. — Die übrigen Abweichungen zwischen Reichs- und Landesrecht und zwischen den verschiedenen Landesrechten müssen hier übergangen werden.

---

[21]) Die einzelnen Normen sind citirt bei *Ulbrich*, Handbuch der politischen Verwaltung I. Bd. S. 342.

[22]) Z. B. Böhmen: Ges. v. 15. Februar 1867 Nr. 13 L.-G.-Bl., § 2. Vgl. hierüber *Pražák* im Právník, 1887, S. 289 ff. — Auf die Besprechung der Ansicht dieses Staatsrechtslehrers, dass in allen Ländern [mit Ausnahme Galiziens und höchstens noch Schlesiens] die Texte der verschiedenen Landessprachen gleich authentisch sind [a. a. O., S. 294] kann an diesem Orte nicht eingegangen werden.

# V.

## Der Inhalt der Nothverordnung.

### 1.

Den Inhalt der Nothverordnung bilden zufolge des § 14: „Anordnungen, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist". Da die Zustimmung des Reichsrathes als Erfordernis aufgestellt ist, so sind von vornherein alle Anordnungen, zu deren Erlassung die Regierung auf Grund des ihr zustehenden (normalen) Verordnungsrechtes competent ist, ausgeschlossen, und wir haben es für unsere Zwecke nicht nothwendig, uns auf den neuestens wieder hell entfachten Streit über die inhaltliche Verschiedenheit des Gesetzes und der Verordnung einzulassen. Mag dieser Streit wie immer ausgetragen werden, soviel ist gewiss: Möglicher Inhalt einer Nothverordnung ist nur das, was auch möglicher Inhalt eines Gesetzes ist.[1]) Der Begriff „Anordnungen", den die Decemberverfassung zur Bezeichnung des Nothverordnungsinhaltes wählte und an die Stelle der in der März- und Februarverfassung erwähnten „Maßregeln" setzte, ist sehr allgemein. Etwas anderes, als eine „Anordnung" kann füglich niemals weder Gegenstand eines Gesetzes, noch einer Verordnung, somit auch nicht einer Nothverordnung sein.[2]) Dieses Moment bedarf also einer näheren Erörterung nicht. Anders verhält es sich mit den beiden Beschränkungen, welche § 14 diesem Merkmal hinzugefügt hat.

Zunächst sind Inhalt der Nothverordnungen nur solche Anordnungen, zu denen (bei Abgang der im § 14 erwähnten Voraussetzungen) die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist. Nicht überall dort, wo in den Gesetzen ein Zusammengehen der Regierung mit dem Parlamente vorgeschrieben ist, ist dieser Thatbestand gegeben. Nur ein Theil der dem Reichsrathe zugewiesenen staatlichen Arbeiten liegt in der Ausübung des Zustimmungsrechtes. Es erscheint nothwendig, diesen Theil allen anderen Thätigkeiten unserer Reichsvertretung gegenüber genau abzugrenzen. Die reichsräthliche Competenz *κατ' ἐξοχήν* liegt gewiss in der Mitwirkung an der Gesetzgebung. Alles andere ist entweder

[1]) *Gerber* a. a. O., S. 147: „Ein solches Gesetz [Nothgesetz] kann alles dasjenige zum Inhalte haben, was überhaupt durch Gesetze bestimmt zu werden vermag."

[2]) Vgl. *Seidler*, Budget und Budgetrecht, S. 192: „Jedes Gesetz ist also zunächst eine Verordnung oder, was dasselbe ist, eine Anordnung. Darunter versteht man nach allgemeinem Sprachgebrauche eine Willensentschließung, welche ein hiezu berechtigter Übergeordneter dem Untergeordneten zur Darnachachtung bekannt gibt." — Auch das sog. Gesetz im formellen Sinne enthält eine Anordnung, wenn es auch bestritten ist, ob der Gegenstand dieser Anordnung ein Rechtssatz ist.

Nebenzweck — z. B. die Ausübung der parlamentarischen Controle — oder Mittel zum Zweck — z. B. die Corporationsrechte des Reichsrathes, die Theilnahme an der Zusammensetzung höchster Gerichtshöfe etc. Die Mitwirkung an der Gesetzgebung ist nicht bloß die vornehmste, sie ist die wichtigste und geradezu charakteristische Thätigkeit einer Volksvertretung. Diese Mitwirkung ist im staatsrechtlichen Sinne dann vorhanden, wenn über das Erlassen einer Norm, welche Gesetzeskraft haben soll, dem Parlamente eine entscheidende Stimme eingeräumt ist. Hat das Parlament nur ein *votum consultativum*, so ist es eine bloße Rathsversammlung,[3]) aber keine Körperschaft, welche an der Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne mitwirkt. Andererseits kann aber der Beschluss des Parlamentes nicht allein entscheidend sein; sonst haben wir einen gesetgebenden Körper vor uns, der nicht an dem Zustandekommen der Gesetze mitwirkt, sondern selbst Gesetze beschließt. Das Mitwirken setzt also voraus, dass zwar kein Gesetz ohne das Parlament, aber auch kein Gesetz ohne Sanction der Krone zu Stande kommen kann. Die beiden an der Gesetzgebung betheiligten Organe — Krone und Parlament — können nun in verschiedener Reihenfolge thätig werden. Entweder das Parlament spricht zuerst — und das ist der regelmäßige Fall[4]) — dann ergeht das Gesetz mit Zustimmung des Reichsrathes, oder es kommt zunächst die Willensmeinung der Krone zur rechtlichen Existenz; dann ist es Sache des Reichsrathes, dieser bereits ausgesprochenen Willensmeinung beizutreten, die Norm zu genehmigen. Die Functionen des Parlamentes bei der Ausübung der ihm zustehenden Mitwirkung an der Gesetzgebung sind also: Zustimmung und Genehmigung. In sprachlicher Beziehung sind wohl beide Ausdrücke gleichbedeutend. Man kann ebensogut ein zu erlassendes Gesetz genehmigen, als einer bereits erlassenen Anordnung zustimmen. Es soll also durchaus nicht behauptet werden, dass sich die erwähnte Scheidung aus der wörtlichen Bedeutung der gebrauchten *termini* von selbst ergibt; allein thatsächlich werden die beiden Ausdrücke in der Theorie[5]) und in der Gesetz-

[3]) Unser Wort: „Reichsrath" deutet auf einen derartigen Zustand hin.

[4]) Dieser Fall liegt juristisch auch dann vor, wenn die Regierung selbst auf Grund Allerhöchster Ermächtigung den Gesetzentwurf im Reichsrathe eingebracht hat. [Vgl. *Hänel*, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, S. [55] i. f.]

[5]) *Ulbrich*, Staatsr., S. 331. *Laband*, Staatsr., 2. Aufl. I. S. 278. — *Lustkandl*, Staatsrecht, S. 397, sagt „dass es unter den juristischen Begriffen außer dem Begriffe der, einem juristischen Geschäfte vorhergehenden oder mit ihm gleichen Schritt haltenden Zustimmung auch noch eine nachfolgende Zustimmung gebe, welchen Begriff der nachfolgenden Zustimmung man bei juristischen, also auch bei staatsrechtlichen Handlungen „Genehmhaltung", *ratihabitio* nennt." — Unterschiedslos verwendet *Hänel* (a. a. O., S. [56] f.) die beiden Termini.—Vgl. *Bornhak*, Preuß. Staatsr., I. Bd., S. 426,

gebung,[6]) wenn auch nicht immer mit strenger Consequenz,[7]) in der angedeuteten Weise gebraucht.

Der Unterschied zwischen den beiden Formen der Normbildung hat zur Folge, dass jenes Staatsorgan, welches zeitlich zuletzt zur Fassung des Entschlusses kommt, an den bereits fertig vorliegenden Beschluss derart gebunden ist, dass ihm nur die Wahl bleibt, den Entwurf, so wie er ist, die Anordnung, so wie sie getroffen wurde, zu genehmigen oder ganz abzulehnen. Dazu kommt der gleichfalls wichtige Unterschied, dass der Reichsrathsbeschluss vor der Sanction nur ein Entwurf ist, während jene Anordnungen, die dem Reichsrathe zur Genehmigung vorgelegt werden, auch vor dieser Genehmigung bereits rechtliche Existenz besitzen. Lediglich eine Folge dieses letzteren Umstandes ist es, dass „bei dem Gesetze die Willenserklärungen beider Organe in Eins zusammenschmelzen, während im Falle der Genehmigung einer Regierungshandlung die Willenserklärungen beider Organe getrennt erhalten bleiben".[8]) Bloß wegen der rechtlich selbständigen Bedeutung der noch nicht genehmigten Anordnung fallen juristisch Erlassung der Anordnung und Genehmigung derselben auseinander. Wäre dies nicht der Fall, so hätte die nichtgenehmigte Anordnung keinen anderen Charakter, als der nichtsanctionirte Reichsrathsbeschluss. Andererseits liegt aber wiederum hierin die Veranlassung, warum dieser Weg der nachträglichen Genehmigung durch den Vertretungskörper gewählt und von der Regel der vorhergehenden Zustimmung und der nachfolgenden Sanctionirung abgewichen wird. Der Würde und der staatsrechtlichen Stellung

der, indem er der Genehmigung die gleiche rechtliche Bedeutung zugesteht, wie der Zustimmung, wohl weit über das Ziel hinausschießt.

[6]) § 14, al. 1 des Grdges. ü. d. Reichsvertr. [Zustimmung], al. 2 [Genehmigung], § 11 lit. a) desselben Grdges. [Genehmigung], § 5 des Ges. v. 22. Febr. 1880, Nr. 18 R.-G.-Bl. [Genehmigung] u. s. w. — Im Regierungsentwurfe betreffend die Abänderung des § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung stand am Schlusse nicht: „Genehmigung", sondern „Zustimmung." [„Jedoch sind dieselben dem nächsten Reichsrathe zur Zustimmung vorzulegen u. s. w."] In den Entwurf des Verfassungsausschusses wurde jedoch das Wort: „Genehmigung" aufgenommen und hierüber im Berichte gesagt: „Hieraus ergibt sich, dass die Regierung dergleichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft so schnell als möglich dem Reichsrathe vorzulegen habe, damit derselbe durch die nachträgliche Zustimmung zu bereits vollzogenen Acten d. i. durch die Genehmigung deren definitive Giltigkeit zur Anerkennung bringe etc." [Die neue Gesetzgebung Österreichs, S. 34—86.]

[7]) „Genehmigung" statt „Zustimmung" (bez. „Mitwirkung" s. S. 117*f*) im § 5 des Ges. v. 21. December 1867, Nr. 3 R.-G.-Bl. ex 1868. „Zustimmung" statt „Genehmigung" im Art. 6 des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867 Nr. 145 R.-G.-Bl. Wohl mit Rücksicht auf den Wortlaut dieses Artikels werden bei uns die Staatsverträge regelmäßig „nach erfolgter Zustimmung beider" Häuser des Reichsrathes kundgemacht.

[8]) *Ulbrich* a. a. O., S. 331.

der Krone entspricht es, sich mit einer Anordnung erst dann zu befassen, wenn die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für ihre Genehmigung bereits gegeben sind. Es wird dadurch vermieden, dass der Wille des Monarchen rechtsunwirksam bleiben, die höchste Autorität im Staate durch die Volksvertretung desavouirt werden kann. Wenn nun doch gewisse Acte erst zur „Genehmigung" an den Reichsrath gelangen, so muss dies einen bestimmten Grund haben; und dieser kann nur darin liegen, dass man der Anordnung rechtliche Bedeutung beilegen will, auch wenn das Parlamentsvotum noch aussteht. Dies gilt nun nach österreichischem Staatsrecht in zwei Fällen: Bei der Abschließung von Staatsverträgen und bei der Erlassung von Nothverordnungen. Staatsverträge und Nothverordnungen werden vom Reichsrathe „genehmigt." Zu allen übrigen Acten der gesetzgebenden Gewalt ist die vorausgängige Zustimmung der beiden Häuser des Reichsrathes erforderlich.[9]) Die Staatsverträge werden zunächst ohne Mitwirkung des Reichsrathes abgeschlossen und sind, sobald sie einmal abgeschlossen sind, rechtlich existent. Alle Vertragstheile sind durch die Vertragspflicht gebunden. Zu dieser letzteren gehört auch die Vorlage des Vertrages zur parlamentarischen Genehmigung, wo eine solche vorgeschrieben ist. Durch die Genehmigung wird der Vertrag unbedingt und auch den Unterthanen gegenüber wirksam.[10]) Der Vertrag wird also nicht erst durch die Genehmigung existent, wie das Gesetz durch die Sanction des Kaisers. Die Genehmigung bedeutet bloß eine Verstärkung der rechtlichen Bedeutung des auch vorher schon rechtsförmig abgeschlossenen Vertrages. Ähnlich verhält es sich bei der Nothverordnung. Die Nothverordnung besitzt schon vor ihrer Genehmigung Gesetzeskraft. Diese Gesetzeskraft ist aber zeitlich begrenzt. Es steht in der Macht des Reichsrathes, das Ende der Gesetzeskraft herbeizuführen, die Nothverordnung ihrer Wirksamkeit zu entkleiden. Durch die Genehmigung erhält die Nothverordnung nicht Gesetzeskraft überhaupt, sondern definitive Gesetzeskraft, d. h. eine solche, welche der einseitigen Aufhebung seitens des Parlamentes entrückt ist.

---

[9]) Nach *Hänel* a. a. O., S. [56] f., ist die Genehmigung der Staatsverträge kein Act der gesetzgebenden Gewalt. Da er jedoch seine Ausführungen auf den Wortlaut des Art. 5 der Reichsverfassung und des Art. 62 der preußischen Verfassung gründet, welche vom § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung im entscheidenden Punkte abweichen, so entfällt die Nothwendigkeit, auf die *Hänel'sche* Ansicht hier näher einzugehen.

[10]) *Unger* in Grünhut's Zeitschr., VI. Bd., S. 353. *Ulbrich*, Staatsrecht, S. 335 f., 405 ff. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 341 ff. — In eine genauere Erörterung dieser sehr bestrittenen Lehre [vgl. deren neueste Bearbeitung durch *Tezner* in der Grünhut'schen Ztschr. XX. Bd. S. 120 ff.] einzugehen, ist hier nicht der Ort.

Da nun § 14 als Inhalt der Nothverordnung nur solche Anordnungen bezeichnet, zu denen die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist, so kann weder die Inkraftsetzung eines Staatsvertrages[11]), noch die Genehmigung einer Nothverordnung im Nothverordnungswege erfolgen. Sollte sich im Falle des Abschlusses eines Vertrages die dringende Nothwendigkeit herausstellen, gewisse Vertragsbestimmungen noch vor der Genehmigung in Wirksamkeit treten zu lassen, so bliebe nur das Mittel übrig, diese Bestimmungen selbständig in Form einer Nothverordnung zu erlassen. Natürlich nur in dem Falle, wenn die sonstigen Voraussetzungen des § 14 gegeben wären. Diese Nothverordnung wäre dann in ihrem Schicksal von der Genehmigung des Staatsvertrages als solchen rechtlich unabhängig, und andererseits würde der Genehmigung oder Nichtgenehmigung des Staatsvertrages dadurch nicht präjudicirt werden.[12]) Staatsvertrag und Nothverordnung würden in diesem Falle selbständig und unabhängig von einander dem parlamentarischen Genehmigungsverfahren unterzogen werden. Der andere Fall, die Genehmigung einer Nothverordnung ist niemals dringlich, da die Nothverordnung trotz ihrer bloß provisorischen Kraft dennoch materiell dieselben Wirkungen, wie ein Gesetz äußert, diese Wirkungen daher durch die thatsächlich erfolgende oder eine fingirte Genehmigung nicht verstärkt werden können. Es ist also eine „dringende Nothwendigkeit" zur directen oder indirecten Genehmigung einer Nothverordnung im Nothverordnungswege nie gegeben und schon begrifflich ein Unding.

Unsere Behauptung, dass das Genehmigungsrecht des österreichischen Reichsrathes bloß bei Staatsverträgen und Nothverordnungen practisch wird, bedarf noch ihrer Rechtfertigung. Es fällt nicht schwer, aus unserer Gesetzgebung auch noch andere Fälle herauszufinden, wo die Genehmigung irgend einer Regierungsmaßregel durch den Reichsrath vorgeschrieben ist.[13]) Allein in allen diesen Fällen handelt es sich nicht um die Mit-

[11]) In der Debatte des Abgeordnetenhauses über den nunmehrigen § 14 beantragte der Abg. *Skene*, dass vor die Worte: „keine Veräußerung von Staatsgut" gesetzt werde: „und den Abschluss von Handelsverträgen." Widerlegt wurde die *Skene'sche* Anregung von *Waser* damit, dass der Abschluss von Handelsverträgen niemals eine dringende Angelegenheit und dass derselbe überhaupt eine gemeinsame Angelegenheit sei. Diese Argumente sind jedenfalls unstichhältig. Richtiger waren die Momente, welche dem Antrage *Skene* vom Reichskanzler Grafen *Beust* entgegengesetzt wurden. [Die neue Gesetzgebung Österreichs, S. 49—52.]

[12]) Vgl. über die selbständige Stellung von Gesetzen und Verordnungen einerseits und Staatsverträgen andererseits, auch wenn diese Emanationen der Staatsgewalt einen gleichen Inhalt haben, *Tezner* in der Grünhut'schen Zeitschrift. XX. Bd. S. 152.

[13]) Vgl. z. B. § 11 des Ges. v. 5. Mai 1869, Nr. 66 R.-G.-Bl., § 1 des Ges. v. 23. Mai 1873, Nr. 120 R.-G.-Bl., § 2, al. 2 des Ges. v. 30. Juni 1884, Nr. 116 R.-G.-Bl., § 2 des Ges. v. 3. Juli 1868, Nr. 94 R.-G.-Bl.

wirkung an der Gesetzgebung, sondern ausschließlich um die Ermöglichung beziehungsweise Erleichterung der parlamentarischen Controle. Man könnte hier von einer „unechten Genehmigung" sprechen. Der Reichsrath hat hier, wenn man so sagen darf, nicht sowohl ein Recht der Genehmigung, als vielmehr ein Recht der Nichtgenehmigung. Denn erst dann, wenn er nicht genehmigt, übt er sein Controlsrecht im eigentlichen Sinne aus. Bei Staatsverträgen und Nothverordnungen äußern aber sowohl Genehmigung als Nichtgenehmigung einschneidende staatsrechtliche Wirkungen.

Die Nothverordnungen des Landesrechtes stehen zur Competenz des Landtages in demselben Verhältnisse, wie die Reichsnothverordnungen zur Competenz des Reichsrathes. Somit werden auch dort Inhalt der Nothverordnung Anordnungen sein, zu deren Erlassung die Zustimmung des Landtages erforderlich ist. Ob es aber außer dieser Zustimmung des Landtages auch noch Fälle der Genehmigung gibt, kann allerdings fraglich sein. Was die Genehmigung der Nothverordnung betrifft, so haben wir auch für das Landesrecht die Nothwendigkeit der Rechtfertigung derselben vor dem zuständigen Forum behauptet und werden hierüber am geeigneten Orte noch zu sprechen haben. Eine landtägliche Genehmigung der Staatsverträge dürfte aber nach unserer Auffassung ausgeschlossen sein. Zwar wäre es gefährlich, aus § 11 lit. *a* des Grundgesetzes über die Reichsvertretung ein *argumentum a contrario* derart abzuleiten, dass die dort nicht aufgezählten Staatsverträge einer Genehmigung durch einen Vertretungskörper überhaupt nicht bedürfen; denn es wäre immerhin möglich, gewisse im § 11 nicht genannte Staatsverträge auf Grund des § 12 desselben Grundgesetzes den Landtagen zu überweisen. Es wären das jene Staatsverträge, die eben Bestimmungen treffen, welche principiell die den Landtagen übertragene Competenz in Gesetzgebungssachen betreffen.[14]) Allein das Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt, welches in gleicher Weise für Reichs- und Landesrecht gilt, regelt im Art. 6 das Recht zum Abschlusse der Staatsverträge, und aus der Fassung dieses Artikels lässt sich schließen, dass Staatsverträge, wenn sie nicht der Genehmigung[15]) des Reichsrathes bedürfen, überhaupt einer parlamentarischen Genehmigung nicht unterzogen werden müssen.[16]) Wenn also der leicht mögliche Fall eintritt, dass zur Er-

[14]) Z. B. in Angelegenheiten der Landescultur.

[15]) Art. 6 sagt, wie bereits erwähnt wurde: „Zustimmung."

[16]) Allerdings könnte auch hier die Zulässigkeit des *argumentum a contrario* damit negirt werden, dass bekanntermaßen auch die Genehmigung solcher Staatsverträge, welche eine Gebietsänderung der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder zur Folge haben, dem Reichsrathe zufällt, trotzdem von diesen Staatsverträgen im citirten Art. 6 nicht die Rede ist. Indessen dürfte dieses bei der Redaction des Art. 6 unterlaufene Versehen nicht schwer wiegen.

füllung eines Staatsvertrages landesrechtliche Anordnungen nothwendig sind, so werden diese im Wege der normalen Landesgesetzgebung, also durch selbständige Gesetze beziehungsweise Nothverordnungen zu treffen sein. Eine formelle (echte) Genehmigung der Staatsverträge wird aber nicht stattfinden.

Dagegen gibt es aber andererseits gerade im Landesrechte Fälle der Genehmigung, die dem Reichsrathe fremd sind, nämlich Fälle, in welchen die Landtagsbeschlüsse durch den Kaiser genehmigt werden. Insoweit hiebei bloß die innere Autonomie der Landtage [17]) beschränkt oder überhaupt deren Stellung als staatliche Körperschaft näher charakterisirt wird, [18]) finden sich Analogien auch bei der Reichsvertretung. [19]) Eigenthümlich sind jedoch die Fälle der §§ 20 (21), 22 (23) der Landesordnungen, welche staatsrechtlich sehr interessant sind. Es werden nämlich vom Landtage in seiner Eigenschaft als Verwaltungskörper [20]) Maßnahmen finanzieller Natur beschlossen, deren Ausführung durch die kaiserliche Genehmigung bedingt ist. Anscheinend liegt derselbe Fall vor, wie bei der Landesgesetzgebung. Denn auch bei der letzteren kommt zunächst der Landtagsbeschluss zu Stande, und dieser wird sodann dem Kaiser zur Sanction vorgelegt. Davon, ob die Sanction ertheilt wird oder nicht, hängt es ab, ob der Landtagsbeschluss zur thatsächlichen praktischen Wirksamkeit gelangt. Und doch sind beide Fälle wohl auseinanderzuhalten. Landesgesetz und Genehmigung des Landtagsbeschlusses sind fundamental verschiedener Natur. [21]) Während durch die Sanction der Landtagsbeschluss seine Natur verändert, zum Gesetze wird, welches durch thätiges Zusammenwirken der Gesetzgebungsorgane zustande gekommen ist und nicht etwa vorzugsweise als Leistung eines Organes aufgefasst werden darf, [22]) bleibt der Landtagsbeschluss auch nach seiner Genehmigung durch den Kaiser ein Landtagsbeschluss; er ist nicht ein neues Gesetz, sondern erfolgt auf Grund eines Gesetzes, im Rahmen des Gesetzes. Der Richter hat das vollständige Prüfungs-

---

[17]) Nämlich das Recht, die Formen der Geschäftsbehandlung selbst zu bestimmen.

[18]) Vgl. z. B. § 41 [40] L.-Odg. — Eingang der Kundmachung der k. k. Statthalterei in Böhmen vom 1. December 1863, Nr. 56 L.-G.-Bl.

[19]) § 11 des Ges. v. 30. Juli 1867, Nr. 104 R.-G.-Bl., § 15 al. 1 des Ges. v. 12. Mai 1873, Nr. 94 R.-G.-Bl., § 64 der Geschäftsordnung für das Herrenhaus des Reichsrathes vom 25. Jänner 1875.

[20]) „Finanzkörper", *Ulbrich*, Lehrbuch des österr. Staatsr. S. 301.

[21]) *Pražák* [Právník, 1887, S. 330] wird wohl der Bedeutung der genehmigten Landtagsbeschlüsse nicht vollkommen gerecht, wenn er lediglich äußerliche Unterschiede zwischen denselben und den Landesgesetzen erkennt. Diese äußerlichen Unterschiede werden aber von *Pražák* allerdings mit Schärfe erfasst.

[22]) Vgl. *Hänel* a. a. O. S. [61] f.

recht über die rechtliche Bedeutung des Landtagsbeschlusses, z.B. darüber, ob der Landtag zur Veräußerung, Belastung, Verpfändung des Stammvermögens nach den über Veräußerungen, Belastungen und Verpfändungen jeweils geltenden civilrechtlichen Bestimmungen überhaupt berechtigt war. Auch die Form der Kundmachung ermöglicht dem Richter diese Prüfung. Die allerhöchste Genehmigung des Landtagsbeschlusses wird durch Kundmachung der Landesstelle (also durch eine Verordnung) bekannt gemacht keineswegs in Form eines Gesetzes. Wenn nun Genehmigung und Sanction verschiedene Thätigkeiten der Krone sind,[23]) so frägt es sich: was bedeutet denn die Genehmigung? Welches staatliche Recht wird durch die Genehmigung dem Landtage gegenüber ausgeübt? Kein anderes, als das Oberaufsichtsrecht der Staatsgewalt. Der Landtag ist diesfalls nichts anderes, als ein Selbstverwaltungskörper und in der Ausübung der Selbsverwaltung der staatlichen Oberaufsicht unterworfen. Da nun der Landtag zugleich auch ein, an der Gesetzgebung mitwirkendes Organ ist, so würde es der Würde der Landesvertretung Abbruch thun, wenn seine im Bereiche der Selbstverwaltung gefassten Beschlüsse von einem anderen Organe controlirt würden, als von der Krone. Dass aber nach der Landesordnung die Krone zur Genehmigung der Landtagsbeschlüsse berufen ist, ändert nichts an der Natur dieser Genehmigung. Unter allen Umständen bleibt sie eine staatswegige Controle der Landesselbstverwaltung und erfolgt nach den Regeln des Aufsichtsrechtes. Daher hat der Landtag z. B. ein Recht darauf, die Willensmeinung der Krone zu erfahren; der Landtagsbeschluss muss nothwendig genehmigt oder nicht genehmigt, er darf nicht todtgeschwiegen werden. Er muss aber nicht, so wie er gefasst ist, genehmigt oder ganz verworfen werden, da es sich nicht um ein Gesetz handelt. Es können also von dem oberaufsehenden Staatsorgane Abänderungen und Zusätze erfolgen. Es gibt daher eine modificirende Genehmigung, während es modificirende Sanctionen nicht gibt. Zu wünschen wäre, dass diesem durchgreifenden Unterschiede zwischen Landesgesetz und Genehmigung des Landtagsbeschlusses auch durch die Praxis ausreichend Rechnung getragen würde. Dass dies nicht immer geschieht, ist aus den sehr lehrreichen Ausführungen *Tezner's*[24]) zu ersehen, welcher die Natur dieser Genehmigung richtig erkannt und übereinstimmend mit dem Vorstehenden auseinandergesetzt hat. Die von ihm angezogene Correspondenz zwischen dem Ministerium des Innern und dem niederösterreichischen Landesausschusse zeigt deutlich,

[23]) An eine „Sanction" im Landesbudgetrecht denkt *Lingg* in der Juristischen Vierteljahresschrift. XXIV. Bd. S. 75 und 113.

[24]) Juristische Blätter a. a. O. Vgl. hiezu *Pražák* im Právník. 1887. S. 324 ff. — *Ulbrich*, Staatsrecht, S. 301. *Jellinek*, Ges. u. Vdg. S. 120.

dass eine genaue juristische Durchbildung der diesfälligen Erscheinungen keineswegs bloß eine Anforderung der Theorie ist, sondern, dass auch die Praxis einer auf theoretische Erkenntnis gegründeten Richtschnur bedarf, wenn sie bei unseren verwickelten öffentlichrechtlichen Verhältnissen nicht in unerquickliche und vom politischen Standpunkte unlösbare Conflicte kommen will.

Soviel geht aus dem Angeführten hervor, dass die in den §§ 20 (21), 22 (23) der Landesordnungen den Landtagen zugewiesenen Agenden im Nothverordnungswege nicht geregelt werden können. Eine Nothverordnung dieses Inhalts wäre ein Eingriff in die Selbstverwaltung des Landes. Denn die Beschränkung, welche dieser Selbstverwaltung durch die Landesordnungen gesetzt ist, besteht lediglich in der Unterwerfung unter die Oberaufsicht des Staates, geht aber nicht soweit, dass die Selbstverwaltung, sei es auch nur provisorisch, durch die Staatsverwaltung ersetzt werden könnte. Die kaiserliche Genehmigung spricht nicht, wie die Sanction, den positiven Willen des Staates aus, welcher identisch ist mit dem Willen der Volksvertretung, sondern vielmehr nur den negativen Willen des Staates: die Festsetzungen des Landtages nicht zu hindern. Dieser negative Wille setzt natürlicherweise eine bereits vom Landtage ausgesprochene Festsetzung voraus, kann daher ohne diese nicht geäußert werden.

Wir haben nunmehr unsere Aufmerksamkeit einem Worte zuzuwenden, welches wir in der bisherigen Erörterung unbeachtet ließen. Als Inhalt der Nothverordnung bezeichnet § 14 nämlich nur solche Anordnungen, zu denen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes erforderlich ist. Es soll also das Recht des Reichsrathes, seine Zustimmung auszusprechen, die Pflicht der Regierung, diese Zustimmung einzuholen, in der Verfassung d. i. in den Staatsgrundgesetzen vom 21. December 1867 begründet sein. Man sollte nun meinen, dass der Wirkungskreis der Reichsvertretung überhaupt nirgends anders gesucht werden könnte, als in der Verfassung, dass jede Thätigkeit des Reichsrathes eine verfassungsmäßige ist und dass demnach das Wort „verfassungsmäßig“ im § 14 lediglich eine declarative Bedeutung habe. Dies würde aber den thatsächlichen Verhältnissen wohl nicht entsprechen. Der Wirkungskreis des Reichsrathes ist umschrieben in den §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung. Ein Blick auf die Bestimmungen dieser beiden Paragraphen zeigt, dass darin zwar im Großen und Ganzen die Competenzen sowohl zwischen Reichsrath und Landesvertretung, als auch zwischen Regierung und Volksvertretung vertheilt sind, dass aber eine zweifellose Durchführung dieser Competenzvertheilung bis in die Details fehlt. Nicht nur in der von poli-

tischen und darum nicht immer vorurtheilslosen Gesichtspunkten ausgehenden Praxis, auch in der Theorie wird anerkannt, dass aus den §§ 11 und 12 in vielen Fällen alles Mögliche für und gegen die reichsräthliche Competenz deducirt werden kann.[25]) Da aber dieser Mangel in allen Kreisen, die mit der Schaffung und der Erkenntnis des Rechtes berufsmäßig zu thun haben, so lebhaft gefühlt wird, so sucht die Praxis die Abhilfe darin, dass in zweifelhaften Fällen die Competenz in einfachen Gesetzen aufs neue geregelt wird. Derartige Bestimmungen lassen sich in großer Zahl auffinden.[26]) So oft in einem Gesetze auf ein „besonderes Gesetz“ verwiesen wird, so oft von einem „Reichsgesetze“ oder von einem „Landesgesetze“ die Rede ist, welches eine bestimmte Materie regeln wird, so oft sehen wir auch eine selbständige, mit den §§ 11 und 12 mehr oder minder übereinstimmende Competenzbestimmung vor uns. Andererseits enthalten wieder die Vollzugsklauseln, welche die Durchführung des Gesetzes in einem bestimmten Sinne diesem oder jenem Ministerium übertragen, als gesetzliche Disposition den Satz, dass die Durchführung in jenem bestimmten Sinne Sache der Verordnungsgewalt sei. Nirgends sind vielleicht solche Verweisungen häufiger, als gerade in Österreich, eine Erscheinung, welche in den schwankenden Competenzgrenzen unserer Verfassungsgesetze einen genügenden Erklärungsgrund findet. Ob in solchen Fällen in der getetzlichen Feststellung und Abgrenzung der Competenzsphären eine Verfassungsänderung gelegen ist, welche, wenn den verfassungsmäßigen Formen hiebei nicht Genüge geschehen ist, eine Verfassungs verletzung involviren würde, diese Frage lassen wir ganz bei Seite. Uns genügt, dass selbst in diesem Falle die im Gesetze enthaltene Bestimmung alle, insbesondere auch den Richter bindet, dass wir mit ihr als einem Bestandtheil des öffentlichen Rechtes jederzeit zu rechnen haben. Wir haben also hier Fälle vor uns, in denen das Zustimmungsrecht des Reichsrathes nicht auf der Verfassung (wenigstens nicht nothwendig auf der Verfassung) beruht.

---

[25]) Vgl. *Jellinek*, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich. S. 38 ff. — *Pfaff-Hofmann*, Commentar. I. Bd. S. 132, N. 25.

[26]) Aus der Fülle der Belege seien nur hervorgehoben die Gesetze vom 1. April 1889, Nr. 52 R.-G.-Bl., betreffend die Einführung besonderer Erbtheilungsvorschriften für landwirtschaftliche Besitzungen mittlerer Größe, vom 7. Juni 1883, Nr. 92, 93 und 94 R.-G.-Bl., betreffend die Zusammenlegung landwirtschaftlicher Grundstücke, betreffend die Bereinigung des Waldlandes von fremden Enclaven und die Arrondirung der Waldgrenzen und betreffend die Theilung gemeinschaftlicher Grundstücke und die Regulirung der hierauf bezüglichen gemeinschaftlichen Benützungs- und Verwaltungsrechte, vom 5. Juni 1890, Nr. 109 R.-G.-Bl., betreffend die grundbücherliche Einverleibung auf Grund von Privaturkunden in geringfügigen Grundbuchssachen, welche sämmtlich Competenzbestimmungen für die Landesgesetzgebung enthalten. [*Ulbrich* bei Marquardsen. S. 118.]

Dazu kommt aber noch die viel zu wenig gewürdigte Thatsache, dass der unbestritten geltende Satz: „ein Gesetz kann nur durch ein Gesetz aufgehoben werden" gleichfalls zur Quelle der Competenz eines Vertretungskörpers werden kann. [27]) Mag was immer im Gesetze festgestellt sein: sobald es einmal Gesetzesbestimmung ist, kann es, von einer mittlerweiligen Verfassungsänderung natürlich abgesehen, nicht mehr im Verordnungswege geregelt werden. Es ist dies eine Erscheinung, die analog jener der Rechtskraft richterlicher Entscheidungen nichts anderes ist, als ein Theil der allgemeinen Gesetzeskraft. Man kann ganz allgemein sagen: der Reichsrath beziehungsweise die Reichsgesetzgebung ist competent zur Abänderung der Reichsgesetze, insofern diese Abänderung nicht im Gesetzeswege der Regierung oder auch einem Landtage (der Landesgesetzgebnng) delegirt wurde. Dieser Satz liegt nun allerdings in der Verfassung; aber die sachliche Competenz in dem einzelnen Falle ist nicht eine verfassungsmäßige; denn im einzelnen Falle zeigt sich die Competenz nicht als ein Recht, das Gesetz abzuändern, sondern als ein Recht zur Mitwirkung an der staatlichen Regelung dieser oder jener Materie. Dieses Recht aber kann in der Verfassung ausdrücklich dem Reichsrathe entzogen sein, und dennoch wird der Reichsrath auf diese Mitwirkung Anspruch erheben, weil er sie trotz der Verfassungsbestimmung einmal ausgeübt hat und das auf diese Weise zustande gekommene Gesetz nur durch ein neuerliches Gesetz abgeändert werden kann.

So sehen wir neben dem verfassungsmäßigen Wirkungskreise des Reichsrathes einen anderen, der nicht direct in der Verfassung wurzelt. Wir können also ganz gut von einem Mitwirkungsrechte des Reichsrathes sprechen, welches zwar auf einem Gesetze, aber nicht auf der Verfassung beruht, und nun entsteht die Frage, wie sich dieser nicht verfassungsmäßige Wirkungskreis des Reichsrathes zum Nothverordnungsrechte und dessen Inhalte verhält. Soviel können wir per argumentum a majori ad minus sofort schließen: Steht der Regierung das Recht zu, ohne Mitwirkung des Reichsrathes Nothverordnungen selbst in solchen Fällen zu erlassen, in welchen die Mitwirkung des Reichsrathes eine verfassungsmäßige ist, so muss ihr dieses Recht umsomehr dann zustehen, wenn die Mitwirkung des Reichsrathes auf einem einfachen Gesetze beruht. Ein Gesetz, welches das Nothverordnungsrecht der Regierung in diesem Sinne schmälern würde, wäre also gewiss verfassungswidrig, würde

[27]) *Pfaff-Hofmann*, Comm. I. S. 181, N. 24: „Unzweifelhaft kann auch, was seit Geltung der Verfassung im Wege des Gesetzes festgestellt wurde, nur im Wege des Gesetzes [und provisorisch in dem der Nothverordnung] verändert oder aufgehoben werden."

aber der Regierung umsoweniger im Wege stehen, als sie ja einfache Gesetze durch Nothverordnungen außer Kraft setzen kann.[28]) Anders könnte es sich jedoch mit den Schranken des Nothverordnungsrechtes verhalten. Daraus, dass die Regierung in den verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Reichsrathes nur unter gewissen Voraussetzungen, mit Wahrung bestimmter Formen, mit der Verpflichtung der nachträglichen Rechtfertigung vor dem Parlamente eingreifen darf, folgt noch nicht mit logischer Nothwendigkeit, dass alle diese die Regierung hemmenden Bestimmungen auch bezüglich des nichtverfassungsmäßigen Wirkungskreises des Reichsrathes Platz greifen. Hier sind nun zwei Fälle wohl auseinanderzuhalten. Zunächst kann in der, die Competenz des Reichsrathes begründenden Bestimmung das Nothverordnungsrecht überhaupt unerwähnt geblieben sein. Hieher sind natürlich auch alle jene Fälle zu rechnen, wo die Competenz des Reichsrathes in keiner ausdrücklichen Bestimmung, sondern nur in der Thatsache liegt, dass bereits (unter der Herrschaft derselben Verfassung) ein die bezügliche Materie regelndes Gesetz erlassen wurde. In diesen Fällen greift § 14 unserer Ansicht nach vollständig Platz. Alle (einfachen) Gesetze stehen unter gleichem Schutz, mag das Mitwirkungsrecht des Reichsrathes an der Gesetzgebung auf welchem rechtlichen Grunde immer beruhen, mag dieser selbst darin liegen, dass in der Auslegung der Verfassungsbestimmungen einmal thatsächlich fehlgegriffen wurde. Die Regierung darf in den einmal zu Recht bestehenden Wirkungskreis des Reichsrathes nur soweit eingreifen, als ihr die Macht hiezu ausdrücklich gewährt ist. Besteht keine andere Bestimmung, dann gilt eben § 14, dann unterscheidet sich dieser Fall nicht von demjenigen, welchen § 14 ex professo feststellt, mögen nun seine Verfasser an die Bedeutung des Wortes „verfassungsmäßig" gedacht

[28]) In der Literatur des preußischen Staatsrechtes besteht eine Controverse darüber, ob, wenn ein Gesetz die Regelung einer bestimmten Materie einem Gesetze vorbehält, hiedurch die Regelung dieser Materie im Nothverordnungswege ausgeschlossen ist. Vgl. hierüber *G. Meyer*, Deutsches Staatsrecht, § 161, S. 411. *Bornhak*, Preuß. Staatsrecht, I. S. 512, und *Arndt*, Verfassungsurkunde für den preuß. Staat, 1889, S. 125 und im Archiv f. öff. Recht, 1889, S. 438 ff. *Arndt* hält die Nothverordnung nur dann für ausgeschlossen, wenn die Verfassung selbst die Regelung einer bestimmten Materie der „ordentlichen Gesetzgebung" vorbehält oder die Nothverordnung ausdrücklich ausschließt. Diese Ansicht ist wohl auch die richtige, wobei es freilich immer noch eine Interpretationsfrage bleibt, ob der Ausdruck: „ordentliche Gesetzgebung" im einzelnen Falle im Gegensatze zur „Nothgesetzgebung" gebraucht wird. In der österreichischen Verfassung kommt der Ausdruck: „ordentliche Gesetzgebung" nicht vor. Es muss daher als Grundsatz angenommen werden, dass, insoweit das Nothverordnungsrecht der Krone nicht schon im § 14 des Grundges. über die Reichsvertretung beschränkt ist, eine Einschränkung dieses Rechtes im Wege der einfachen Gesetzgebung unmöglich, beziehungsweise, wenn sie doch erfolgt, wegen der Gleichwertigkeit der Nothverordnung und des einfachen Gesetzes wirkungslos ist.

haben oder nicht. Und somit beschränkt sich die Frage, die wir hier aufgeworfen haben, im letzten Grunde nur darauf, ob dort, wo die Verfassung nicht die unmittelbare Quelle der reichsräthlichen Competenz ist, Bestimmungen in das Gesetz aufgenommen werden dürfen, welche den § 14 irgendwie abändern oder ergänzen, ob also hier das Nothverordnungsrecht eigenartig geregelt werden kann. Indem wir nun die Frage aus diesem Gesichtspunkte behandeln, wollen wir zunächst einen diesbezüglichen Fall aus der österreichischen Gesetzgebung anführen, damit es nicht den Anschein gewinne, als ob diese Erwägungen praktische Bedeutung gar nie erhalten könnten. Das öffentliche Recht ist in dieser Beziehung schlimmer daran, als das private. Im Privatrecht können die absonderlichsten Fälle construirt werden, ohne das es irgend jemandem einfiele, den Nachweis zu verlangen, dass in der Wirklichkeit solche Fälle thatsächlich vorkommen können; wer dagegen Gegenstände des öffentlichen Rechtes behandelt, muss darauf gefasst sein, auf Schritt und Tritt dem Vorwurfe zu begegnen, dass er sich mit subtilen „Doctorfragen" befasse. Unser Fall ist nun folgender:

Das Gesetz vom 24. Mai 1883 R.-G.-Bl. Nr. 87 über die **k. k.** Landwehr für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder bestimmt in § 19: „Die Einberufung und Mobilmachung der gesammten Landwehr oder eines Theiles derselben erfolgt im Bedarfsfalle für die im § 8 des Wehrgesetzes vorgezeichneten Bestimmungen nur auf Befehl des Kaisers unter Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers für Landesvertheidigung. Im Falle eines Krieges kann die Landwehr ausnahmsweise auch außerhalb des Gesammtumfanges der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder verwendet werden, wozu jedoch ein besonderes Reichsgesetz erforderlich ist. Bei Gefahr im Verzuge kann jedoch die Verwendung der Landwehr außerhalb des Umfanges der besagten Königreiche und Länder vom Kaiser unter Verantwortung der Regierung gegen nachträgliche Mittheilung zur genehmigenden Kenntnisnahme an den Reichsrath angeordnet werden." Ähnlich lautet § 5 des Landsturmgesetzes vom 6. Juni 1886 R.-G.Bl. Nr. 90: „Eine durch die Verhältnisse gebotene ausnahmsweise Verwendung des Landsturmes außerhalb des Gesammtumfanges der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder bedarf der Ermächtigung durch ein Reichsgesetz. Nur bei Gefahr im Verzuge kann eine solche Verwendung vom Kaiser unter Verantwortlichkeit der Regierung gegen nachträgliche Mittheilung zur genehmigenden Kenntnisnahme an den Reichsrath angeordnet werden." In diesen Bestimmungen liegt zunächst der Beweis für unsere frühere Behauptung, dass auch in Einzelgesetzen mitunter der Grund für das Mitwirkungsrecht

des Reichsrathes zu suchen ist. Der kühnste Interpret wird sich nicht getrauen, aus den §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung herauszulesen, dass die Verwendung von Landwehr und Landsturm innerhalb des Reichsrathsgebietes Sache der Verordnungsgewalt, außerhalb dieses Gebietes dagegen Sache der Gesetzgebung sei. Nicht in der Verfassung, sondern nur im Landwehr- beziehungsweise Landsturmgesetze liegt die Quelle des reichsräthlichen Rechtes, in eine Verwendung der beiden Formationen der bewaffneten Macht im Auslande einzuwilligen oder nicht. Dementsprechend enthalten auch die beiden Gesetze die Modificationen dieses Rechtes bei „Gefahr im Verzuge." Im letzteren Falle beschränkt sich nämlich das Recht der Reichsvertretung auf die „genehmigende Kenntnisnahme" der von dem Allerhöchsten Kriegsherrn einseitig verfügten Maßregel. Mit keinem Worte ist in unseren Gesetzen angedeutet, dass hier eine Nothverordnung vorliege. Dass die Absicht des Gesetzgebers auch nicht etwa dahin gieng, einfach den § 14 des Grundgesetzes zu recipiren, ergibt sich aus der Geschichte des Landwehrgesetzes. Das durch das Landwehrgesetz vom Jahre 1883 aufgehobene Gesetz vom 13. Mai 1869 R.-G.-Bl. Nr. 68 bezog nämlich im § 3 ausdrücklich den § 14, indem es bestimmte: „Bei Gefahr im Verzuge kann jedoch, wenn der Reichsrath nicht versammelt ist, unter Beobachtung der Bestimmungen des § 14 des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl. die Verwendung der Landwehr außerhalb des Umfanges der besagten Königreiche und Länder angeordnet werden." Durch die neue Auflage des Landwehrgesetzes ist diese Bestimmung in bewusster Weise abgeändert und an die Stelle des Nothverordnungsrechtes ein weitergehendes delegirtes Verordnungsrecht der Regierung gesetzt worden. Dass in diesem Falle eine Nothverordnung im technischen Sinne nicht vorliegt, ergibt sich zunächst daraus, dass in dem der Regierung eingeräumten Rechte das die Nothverordnung charakterisirende Moment, nämlich die Beschränkung auf die Reichsrathsferien, fehlt. Wir glauben wenigstens nicht, dass der Feldherr, der mit seinen Landwehrtruppen etwa am Leithaflusse steht, sich im Falle der Nothwendigkeit einer Überschreitung desselben von der Erwägung leiten lassen wird, ob der Reichsrath in Wien tagt oder nicht. Wenn irgendwo, so ist hier, bei der „Gefahr im Verzuge," freieste Interpretation am Platze. Die schwere Fessel, die dem Strategen durch die Nothwendigkeit eines Reichsgesetzes für eine auswärtige Verwendung größerer Truppentheile auferlegt ist, soll erträglich werden dadurch, dass sie „bei Gefahr im Verzuge" wegfällt. Es wäre ganz irrationell, diesen Wegfall von dem Nichtbeisammensein des Parlamentes abhängig zu machen. Abgesehen hievon zeigt sich der Unterschied von dem Falle des § 14 darin, dass weder eine Vorschrift

für die Kundmachung,[29]) noch eine Frist für die Rechtfertigung, noch eine bestimmte Reihenfolge der Rechtfertigung vor den beiden Häusern des Reichsrathes aufgestellt worden ist. Mögen wir nun die Verordnung auf Grund des § 19 (§ 5) cit. eine Nothverordnung nennen[30]) oder nicht: soviel ergibt sich aus diesen offenliegenden Verschiedenheiten, dass diese Nothverordnung nicht identisch ist mit der verfassungsmäßigen Nothverordnung des § 14.

Die Verfassung kennt nur Gesetze, Verordnungen und als Mittelglied Nothverordnungen. Anders die stattliche Reihe der übrigen, Competenzbestimmungen enthaltenden Gesetze. Es ist ein oft gehörter Satz, dass das constitutionelle Leben eine Kette von Compromissen sei. Dies gilt zunächst für die einzelnen Fälle, für die Feststellung des Inhaltes der einzelnen Regierungsvorlagen und die Zuführung derselben zur parlamentarischen Behandlung. Aber auch für die generelle Regelung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung gilt dasselbe. Das Parlament kann in gewissen Fällen einen Gegenstand seines Wirkungskreises der Regierung vollständig anvertrauen. Die in diesen Fällen auf Grund der Ermächtigung des Gesetzes erlassenen Anordnungen unterscheiden sich in nichts von anderen Anordnungen, zu deren Erlassung die Regierung schon auf Grund der Verfassung berufen ist. Es kann aber das Parlament die Erlassung der Verordnung an gewisse Voraussetzungen knüpfen, sich eine bestimmte Controle reserviren, der Regierung gewisse Pflichten auferlegen u. s. w. Die äußerste Grenze in dieser Richtung ist das Nothverordnungsrecht des § 14. Weiter hinaus kann die Regierung nicht gebunden werden; würde sie es dennoch, so könnte sie die Fesseln abstreifen, indem sie das sie beengende Gesetz im Nothverordnungswege aufhebt oder abändert. Zwischen diesen Grenzen der einfachen Verordnung und der Nothverordnung gibt es aber eine reiche Scala von Fällen, welche sich oft nur durch ganz nebensächliche und untergeordnete Momente unterscheiden, und die eben darum nicht unter einen Gesammtbegriff gebracht werden können, sondern für sich allein bei der betreffenden Materie untersucht werden wollen. Hier sollte nur hervorgehoben werden, dass namentlich der nicht verfassungsmäßige Wirkungskreis des Reichsrathes Gelegenheit bietet, das Verhältnis zwischen Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt selbständig zu ordnen, gewissermaßen ein *ius dispositivum* zu schaffen, wenn anders dieser Ausdruck auf Acte der Gesetzgebung angewendet werden darf. Die auf Grund dieses dispositiven

---

[29]) Dass die kaiserliche Verordnung „von den Ministern" gegengezeichnet sein muss, wie *Gumplowicz*, Staatsrecht, S. 279 behauptet, steht nicht im Landsturmgesetze.

[30]) *Ulbrich* bei Marquardsen, S. 254: „Bei Gefahr im Verzuge kann jedoch diese Verfügung im Wege der Nothgesetzgebung stattfinden."

Rechtes geschaffenen Anordnungen unterscheiden sich aber von der Nothverordnung des § 14 ihrem Wesen nach dadurch, dass sie juristisch nichts sind, als verschiedene Spielarten der einfachen Verordnung, während die Nothverordnung eine staatsrechtlich selbständige, eigenartige Kategorie der staatlichen Willensacte ist.[31])

Im großen Ganzen gilt das Gesagte auch für das Landesrecht. Auch hier gilt der allgemeine Satz des constitutionellen Staatsrechtes, dass Gesetze nur durch Gesetze abgeändert werden können und aus diesem Satze fließt auch hier die Quelle einer nicht verfassungsmäßigen Competenz der Landtage. Auch im Landesrechte beruht zum großen Theile die Vertheilung der Arbeit zwischen Landtag und Regierung auf Compromissen, die entweder formlos „hinter den Coulissen" geschlossen werden oder in förmlichen Gesetzen zum Ausdruck kommen. Zu der Reichsregierung steht der Landtag in demselben Verhältnisse, wie der Reichsrath. Zwischen der vorbehaltlosen Überantwortung einer Materie an die Verordnungsgewalt einerseits und dem verfassungsmäßigen Nothverordnungsrechte andererseits kann es nämlich auch hier verschiedene Abstufungen geben, deren Einzelheiten für die allgemeine Beurtheilung der staatsrechtlichen Verhältnisse kein Interesse bieten. Sehr fraglich kann jedoch die Würdigung derartiger Festsetzungen in dem bereits wiederholt erwähnten Falle des § 12, al. 2 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung werden. § 12 al. 2 gibt dem Landtage die rechtliche Möglichkeit, die Behandlung und Erledigung eines ihm überlassenen „Gegenstandes der Gesetzgebung"

---

[31]) Zur Illustrirung des Angeführten sei noch auf den § 2 des Gesetzes vom 3. Juli 1868, Nr. 94 R.-G.-Bl. hingewiesen, welcher lautet: „Dieses Übereinkommen [nämlich das Übereinkommen mit dem Finanzminister für die Länder der ungarischen Krone in Betreff des Stempel-, Gebüren- und Taxwesens] ist dem nächsten, nach dessen Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe zur Genehmigung vorzulegen und analog nach § 14 des Gesetzes vom 21. December 1867, Nr. 141 R.-G.-Bl. zu behandeln." Die Absicht des Gesetzes gieng dahin, dass der Finanzminister das mit seinem ungarischen Collegen getroffene Übereinkommen vorbehaltlich der Genehmigung des Reichsrathes kundmache und in Vollzug setze. [Vgl. § 1 des cit. Gesetzes.] Thatsächlich wurde auch das im Sinne der gesetzlichen Ermächtigung getroffene Übereinkommen mittelst der Verordnung des Finanzministeriums vom 2. October 1868, Nr. 135 R.-G.-Bl. publicirt. Wäre nun wirklich die gewollte Analogie mit § 14 angewendet worden, so hätte die Ministerialverordnung mittelst Beschlusses der beiden Häuser des Reichsrathes genehmigt und der Beschluss als solcher kundgemacht werden müssen. Dies geschah jedoch nicht. Vielmehr wurde das Übereinkommen in Form eines Gesetzes, nämlich durch das Gesetz vom 26. März 1869 Nr. 36 R.-G.-Bl. genehmigt, woraus folgt, dass man die Ministerialverordnung denn doch für keine Nothverordnung hielt. Thatsächlich war sie auch keine Nothverordnung, da sie nicht vom Kaiser ausgieng. Sie war vielmehr lediglich eine delegirte Verordnung, bezüglich welcher sich der Reichsrath Genehmigungsrechte „analog wie bei der Nothverordnung" vorbehielt.

für einen bestimmten Fall dem Reichsrathe zu übertragen. Diese Übertragung ist wesentlich verschieden von den zahlreichen ähnlichen Delegationen, wo das umgekehrte Verhältnis stattfindet, wo also der Landesgesetzgebung die Regelung gewisser Materien überlassen wird. Denn im letzteren Falle liegt eine gesetzliche Delegation, im Falle des § 12 cit. jedoch ein einfacher Beschluss eines Vertretungskörpers vor. Während also die reichsgesetzliche Erweiterung des landtäglichen Wirkungskreises ihren Rechtsgrund in der Gesetzeskraft der bezüglichen reichsrechtlichen Anordnung hat, enthält § 12 eine Singularität, einen jener wenigen Fälle, wo einem parlamentarischen Beschlusse eine selbständige und über den beschließenden Vertretungskörper hinausgehende rechtliche Bedeutung beigelegt wird. Dieser Umstand muss für die Beurtheilung der Frage, ob bei der Handhabung des § 12 im einzelnen Falle die Substituirung des Reichsrathes an gewisse Bedingungen und Voraussetzungen geknüpft werden, ob sich der Landtag gewisse Rechte, sei es der Regierung, sei es dem Reichsrathe gegenüber bei der Substituirung vorbehalten, ob er also z. B. dem Reichsrathe das Zustimmungsrecht übertragen, sich selbst aber das Genehmigungsrecht im Falle einer Nothverordnung vorbehalten kann, ausschlaggebend sein. Von den praktischen Schwierigkeiten, welche die Bejahung namentlich der letzteren Frage mit sich führen kann, wollen wir ganz absehen; denn die Schwierigkeit der Durchführung für sich allein ist kein Grund, die Rechte eines Vertretungskörpers zu schmälern, sofern diese in der Verfassung oder in der Gesetzgebung einen gegründeten Anhaltspunkt haben. Aber eben, weil die selbständige staatsrechtliche Bedeutung eines Parlamentsbeschlusses eine Singularität ist, so scheint hier die Regel Anwendung finden zu müssen, dass Ausnahmen strikt zu interpretiren sind. Die Regierung ist an der Fassung eines Beschlusses nach § 12 rechtlich ganz unbetheiligt; sie kann hierauf keinerlei gesetzlichen Einfluss nehmen, während die sogenannten gesetzlichen Delegationen nur zustande kommen können unter Mitwirkung der Regierung. Es liegt also hier ein Fall vor, wo das Parlament, um Jellinek's Termini zu gebrauchen, [32]) nicht bloß unmittelbares, sondern auch selbständiges Staatsorgan ist, und ein solcher Fall liegt nur dort und nur insoweit vor, als das Gesetz ihn normirt. Da nun § 12 von besonderen Nebenbestimmungen bei dem Substituirungsbeschlusse nichts erwähnt, so ergibt sich, dass ein solcher Beschluss stets *pure* zu fassen ist; etwaige Nebenabsichten des Landtages könnten nur durch ein besonderes Landesgesetz realisirt werden. Wir werden demselben Gedankengange bei der Frage begegnen, wie der Beschluss auf Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Nothverordnung zu fassen ist.

[32]) Ges. und Vdg. S. 207.

Auch diesem Beschlusse kommt eine äußerst weitgehende Bedeutung zu. Auch hier ist das Parlament selbständiges Staatsorgan, und wir werden aus denselben Gründen auch hier zu der Consequenz gelangen, dass die Genehmigung oder Nichtgenehmigung *pure* erfolgen, jede weitere Intention des Parlaments dagegen im Gesetzgebungswege verwirklicht werden müsse.

2.

Wie die meisten anderen Gesetzgebungen[1]), so hält auch die österreichische Verfassung seit der im Jahre 1867 erfolgten Abänderung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung an dem Grundsatze fest, dass die Regierung zu Verfassungsänderungen mittelst einer Nothverordnung nicht berechtigt ist. Die kaiserlichen Verordnungen des § 14 dürfen „keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken". Das Motiv dieser Bestimmung ist klar: Die Verfassung soll nicht der Gefahr unterliegen, „provisorisch" außer Kraft gesetzt oder abgeändert zu werden. Das Parlament soll nicht in die Zwangslage versetzt werden, etwa der Regierung zu Liebe eine verfassungsändernde Nothverordnung genehmigen zu müssen. Denn es lässt sich doch nicht leugnen, dass das Parlament einer Nothverordnung, welche bereits Wirksamkeit erlangt hat, ganz anders gegenüber tritt, als einer Regierungsvorlage, welche vielleicht erst nach Jahren zur kaiserlichen Sanction reif sein wird. Ferner ist ja die Zustimmung des Reichsrathes zur Abänderung der Verfassung auch zur Zeit des versammelten Reichsrathes [schon wegen der qualificirten Mehrheit, die hiebei erforderlich ist] viel weniger zu gewärtigen, als die Zustimmung zu einem, Verfassungsänderungen nicht enthaltenden Gesetzentwurfe. Es könnte also dem gegenüber die Leichtigkeit einer Verfassungsänderung durch die Nothverordnung ein Motiv zu einer vielleicht nicht nothwendigen, der Regierung aber erwünschten Abänderung der Staatsgrundgesetze sein. Aus diesen Gründen setzt das positive Recht dem Nothverordnungsinhalte in der Verfassung eine Schranke. Es dürfte nicht überflüssig sein, den Umfang dieser Schranke einer näheren Erörterung zu unterziehen.

Die österreichische Verfassung ist kein einheitliches Ganzes, sondern besteht aus den einzelnen Staatsgrundgesetzen, welche in ihrer rechtlichen Existenz von einander vollständig unabhängig sind. Ob einem Gesetze der Charakter eines Staatsgrundgesetzes zukommt, kann aus dem Inhalte desselben nicht entnommen werden. Zwar wird im Großen und Ganzen der Inhalt der Staatsgrundgesetze demjenigen entsprechen, was die The-

[1]) Über die frappant ähnliche historische Entwicklung in Preußen vgl. *Arndt* Verf. Urk. S. 18 f.

orie als Inhalt des Verfassungsrechtes betrachtet. Trotzdem kann man aber die Scheidung zwischen Verfassungsgesetzen und einfachen Gesetzen nicht aus diesem theoretischen Gesichtspunkte vornehmen.[2]) Staatsgrundgesetz im technisch-formellen Sinne ist vielmehr nur dasjenige Gesetz, welchem der Charakter eines Staatsgrundgesetzes ausdrücklich kraft positiver gesetzlicher Bestimmung beigelegt ist, mag sein Inhalt welcher immer sein. Dieser gesetzliche Ausspruch über die staatsgrundgesetzliche Qualität kann entweder in dem dadurch zum Staatsgrundgesetze erhobenen Gesetze selbst zum Ausdrucke kommen, — es genügt hiefür wohl die einfache Überschrift als „Staatsgrundgesetz" — oder es kann ein anderes späteres Gesetz das vorangegangene für ein Staatsgrundgesetz erklären; in letzterem Falle muss wieder der Unterschied gemacht werden, ob das spätere Gesetz ein einfaches oder selbst gleichfalls ein Staatsgrundgesetz ist. Ist es ein einfaches Gesetz, dann kann das Staatsgrundgesetz auf dem Umwege einer Abänderung des späteren Gesetzes seines verfassungsmäßigen Charakters wieder entkleidet und sodann auf dem Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung abgeändert werden, ohne dass die erschwerenden Formen der Verfassungsänderung in dem einen oder in dem anderen Falle vonnöthen wären. Allein es ist zu beachten, dass eine förmliche Abänderung des späteren Gesetzes hiezu erforderlich ist, so dass, solange das letztere zu Recht besteht, das frühere Gesetz einen Bestandtheil der Staatsgrundgesetze bildet. Aus diesen Sätzen ergibt sich, dass nach österreichischem Rechte zu den Staatsgrundgesetzen zu zählen sind:[3])

1. Das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 R.-G.-Bl. Nr. 20.

2. Das Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr 142 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder.

3. Das Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 143 über die Einsetzung eines Reichsgerichtes.

4. Das Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 144 über die richterliche Gewalt.

5. Das Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 145 über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt.

---

[2]) Vgl. *Jellinek* Ges. u. Vlg. S. 262 ff. *Ulbrich* in den Mitthlg. d. d. Jur. Ver. 1877 S. 102 ff.

[3]) Die voroonstitutionellen Gesetze [z. B. die pragmatische Sanction] werden hiebei nicht berücksichtigt, da es einer besonderen Untersuchung darüber bedürfte, ob die, die dynastischen Rechte und die Thronfolgeordnung regelnden Vorschriften im Wege eines Reichsgesetzes überhaupt geändert werden dürfen, zumal die §§ 11 und 12 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung hievon nicht handeln. [Die pragmatische Sanction bezeichnet sich als ein „beständiges unwiderrufliches Gesetz."]

6. Das Gesetz vom 27. October 1862 R. G.-Bl. Nr. 87 zum Schutze der persönlichen Freiheit [arg. Art. 8 St. Gr. Ges. R.-G.-Bl. Nr. 142 ai 1867].

7. Das Gesetz vom 27. October 1862 R.-G.-Bl. Nr. 88 zum Schutze des Hausrechtes [argum. Art. 9 cit.].

Die bloße Berufung eines Gesetzes in einem Verfassungsgesetze macht ersteres noch keineswegs zum Staatsgrundgesetze. Ebensowenig die verfassungsmäßige Ankündigung eines zur Ausführung der Verfassung bestimmten Gesetzes. Daher sind z. B. nicht Staatsgrundgesetze die Gesetze vom 15. November 1867 R.-G.-Bl. Nr. 134 und 135 [Art. 12 St.-Gr.-Ges. R.-G-.Bl. Nr. 142 ai 1867] oder das Gesetz vom 12. Juli 1872 R.-G.-Bl. Nr. 112 [Art. 9. St.-Gr.-Ges. R.-G.-Bl. 144 ex 1867].

Die juristische Bedeutung der Staatsgrundgesetze liegt in der Erschwerung ihrer Abänderung.[4]) Staatsgrundgesetze dürfen durch Nothverordnungen gar nicht,[5]) durch Gesetze nur unter der Voraussetzung abgeändert oder aufgehoben werden, dass den Formvorschriften des § 15 al. 2 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung Genüge geschehen ist. Fraglich ist nun, ob das verfassungsändernde Gesetz selbst wieder ein Verfassungsgesetz ist und als solches den erschwerten Formen der Abänderung unterliegt, ob somit die Eigenthümlichkeit der Staatsgrundgesetze dadurch ausgedrückt werden kann, dass man sagt: Verfassungsgesetze können nur durch Verfassungsgesetze abgeändert werden. Diese Formulirung wäre zweifellos dann richtig, wenn man unter „Verfassungsgesetzen“ das einemal solche verstehen würde, deren Erlöschung an die Einhaltung besonderer Formen geknüpft ist, das anderemal solche, welche zu ihrer Entstehung erschwerter Formen bedürfen. In diesem letzteren Falle ist jedoch der Ausdruck „Verfassungsgesetz“ durchaus nicht am Platze, weil die Thatsache, dass ein Gesetz nur unter Beobachtung bestimmter Formen zur Entstehung gelangen kann, für sich allein noch nicht entscheidend ist dafür, ob das einmal entstandene Gesetz einen Theil der formellen Verfassung bildet. Ob ein verfassungsänderndes Gesetz zugleich auch Verfassungsgesetz ist, ist vielmehr eine *quaestio*

[4]) Sehr zutreffend ist die Bezeichnung der Staatsgrundgesetze als der „mit besonderen Bestandskautelen versehenen Gesetze, welche die rechtliche Grundlage der ganzen Staatsordnung bilden und zugleich das Richtmaß abgeben für die Giltigkeit aller anderen Gesetze und Einrichtungen im Staate“ bei *Störk*, Handbuch der Deutschen Verfassungen S. VI., wobei allerdings die Bedeutung des Schlusspassus je nach den Bestimmungen der einzelnen Verfassungen über das richterliche Prüfungsrecht eine verschiedene ist.

[5]) § 14 schließt allerdings blos die Abänderung „des Staatsgrundgesetzes“ aus. Allein trotz der Anwendung des [aus dem Gesetze vom 16. Juli 1867 Nr. 98 R.-G.-Bl. herübergenommenen] Singulars unterliegt es keinem Zweifel, dass überhaupt kein Staatsgrundgesetz im Nothverordnungswege abgeändert werden kann.

*facti.*[6]) Diese Thatfrage wird namentlich dann zu bejahen sein, wenn das neue Gesetz auch formell an die Stelle des alten treten soll, so zwar, dass z. B. ein bestimmter Paragraph nicht mehr die ursprüngliche, sondern die neue Fassung haben soll, wenn also die Verfassungsänderung nicht einfach im Widerspruche des neuen Gesetzes mit dem alten, sondern in der Ersetzung des alten Gesetzes oder einzelner Theile desselben durch das neue Gesetz gelegen ist. Aus diesem Grunde sind den österreichischen Staatsgrundgesetzen weiterhin anzureihen:

8. Das Gesetz vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 141, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird.

9. Das Gesetz vom 2. April 1873 R.-G.-Bl. Nr. 40, wodurch das Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 21. December 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl. abgeändert wird.

Keinen Bestandtheil der Verfassung bilden dagegen jene Gesetze, welche sich von dem in der Verfassung aufgestellten Principe entfernen und eben wegen dieser Princip- und Verfassungswidrigkeit in ihrer Entstehung an die Vorschriften über Verfassungsänderungen gebunden sind.[7]) Es wäre geradezu widersinnig, die Rückkehr zur Verfassung, die Beseitigung der Ausnahme abermals zu erschweren und somit gleichzeitig die Regel und die Ausnahme unter den erhöhten Verfassungsschutz zu stellen. Allerdings ist der Fall nicht immer so klar. So könnte es z. B. zweifelhaft sein, ob dem Gesetze vom 22. October 1875 R.-G.-Bl. Nr. 37 ex 1876, wodurch in theilweiser Abänderung des Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 143 Bestimmungen über die Entscheidung von Competenzconflicten zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe und den ordentlichen Gerichten, sowie zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe und dem Reichsgerichte getroffen werden, die Bedeutung eines Staatsgrundgesetzes zukomme. Dieses Gesetz enthält gewiss eine

[6]) Anderer Ansicht *Gumplowicz*, Staatsrecht S. 28: „Selbstverständlich tritt jedes spätere, eine Bestimmung eines Staatsgrundgesetzes ändernde Gesetz immer an die Stelle des abgeänderten und erlangt dadurch wieder den Charakter eines Staatsgrundgesetzes."

[7]) Im Wesentlichen lässt sich die Ansicht *Labands*, Staatsr. 2 Aufl. I. Bd. S. 548 f. *mutatis mutandis* auch für das österreichische Staatsrecht acceptiren. Nur insofern dürfte diese Ansicht zu weit gehen, als nach *Laband* das verfassungsändernde Specialgesetz auch dann ohne Beobachtung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen abgeändert werden kann, wenn durch das neue Gesetz noch weitergehende Modificationen der ursprünglichen Verfassungssätze herbeigeführt werden. Dies würde denn doch wohl nur dann richtig sein, wenn der betreffende Verfassungssatz geradezu [formell] aufgehoben, nicht aber auch dann, wenn er durch das betreffende Specialgesetz nur modificirt worden ist. Denn in letzterem Falle besteht die Verfassung, insoweit sie nicht modificirt ist, zu Recht.

Ausnahme von dem staatsgrundgesetzlich anerkannten Principe: „Über die Frage, ob die Entscheidung eines Falles dem Reichsgerichte zusteht, erkennt einzig und allein das Reichsgericht selbst.“ Allein damit ist sein Inhalt noch keineswegs erschöpft; vielmehr stellt es positive Bestimmungen auf, welche vollständig dem Gebiete des materiellen Verfassungsrechtes angehören. So liegt der Grund für die reichsgerichtliche Competenz zur Entscheidung von Competenzconflicten zwischen dem Verwaltungsgerichtshofe und den ordentlichen Gerichten ausschließlich in dem angeführten Gesetze. Dennoch halten wir dieses letztere für kein Verfassungsgesetz im formellen Sinne, weil eben ein gesetzgeberischer Wille, ihm diesen Charakter beizulegen, in keiner Weise zum prägnanten Ausdruck gelangt ist. Das Gesetz vom 22. October 1875 R.-G.-Bl. Nr. 37 steht im innigsten Zusammenhange mit dem Gesetze gleichen Datums [R.-G.-Bl. Nr. 36] und erlangte gleichzeitig mit dem letzteren Gesetzeskraft. Beide Gesetze sind staatsrechtlich gleich zu behandeln. Das Gesetz R.-G.-Bl. Nr. 37 sollte nur eine Lücke ausfüllen, die durch die Activirung des Verwaltungsgerichtshofes in Bezug auf die Lösung von Competenzconflicten eingetreten wäre. Dem zur Beseitigung dieser Lücke ins Leben gerufenen Competenzsenate dagegen soll nicht etwa eine größere staatsrechtliche Bedeutung beigelegt werden, als dem Verwaltungsgerichtshofe selbst, welcher nur in Bezug auf seine Existenz, nicht in Bezug auf seine Zusammensetzung und Competenz den Verfassungsschutz genießt. Dass aber das Gesetz über den Verwaltungsgerichtshof (R.-G.-Bl. Nr. 36) nicht zu den formellen Verfassungsgesetzen zu zählen ist, ergibt sich daraus, dass es ein bloßes Ausführungsgesetz zum Staatsgrundgesetze über die richterliche Gewalt ist[8]) und in dieser Richtung anderen Ausführungsgesetzen, z. B. dem Gesetze vom 18. April 1869 R.-G.-Bl. Nr. 44 rechtlich vollkommen gleich steht. Es können daher die beiden Gesetze (R.-G.-Bl. Nr. 36 und 37) im gewöhnlichen Gesetzgebungswege und auch durch Nothverordnungen einer Abänderung unterzogen werden. Die diesfälligen Nothverordnungen könnten vielleicht aus anderen Gründen anfechtbar sein, keineswegs aber aus dem Grunde der Verfassungwidrigkeit ihres Inhaltes.

Wenn das Ausnahmen von der Verfassung begründende und aus diesem Grunde unter den, für die Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen zustandegekommene Gesetz selbst wieder aufgehoben wird, so tritt die ursprüngliche Bestimmung der Verfassung nur dann wieder in Kraft, wenn das aufhebende Gesetz selbst nicht neue Bestimmungen trifft, und wenn das aufgehobene verfassungsändernde Gesetz formell neben

[8]) *arg. art. 15 i. f.* des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt. — § 1 des Ges. v. 22. October 1875, Nr. 36 R.-Ges.-Bl. ex 1876.

dem abgeänderten Verfassungsgesetze rechtliche Existenz hatte. Nehmen wir z. B., um die Abstractionen zu verlassen, an, das eben besprochene Competenzkonflictgesetz vom 22. October 1875 R.-G.-Bl. Nr. 37 ex 1876 würde durch ein einfaches Gesetz aufgehoben werden, ohne dass neue Bestimmungen an dessen Stelle gesetzt würden, so ist es klar, dass dann Art. 4 des Staatsgrundgesetzes über das Reichsgericht wieder vollständig zu Recht bestehen würde; soweit darin aber *implicite* der Satz gelegen ist, dass auch in Competenzconflicten zwischen Reichsgericht und Verwaltungsgerichtshof das erstere einzig und allein die endgiltige Entscheidung haben solle, würde die staatsgrundgesetzliche Qualität dieses Satzes abhängig sein von dem Bestande des erwähnten Aufhebungsgesetzes. Es würde also hier der Eingangs erwähnte Fall vorliegen, dass die Eigenschaft eines Gesetzes, Verfassungsgesetz zu sein, abhängt von der Bestimmung eines einfachen Gesetzes, dass daher durch Abänderung dieses einfachen Gesetzes (in unserem Falle durch die Abänderung des gedachten Aufhebungsgesetzes) die staatsgrundgesetzliche Qualität des früheren Gesetzes verloren gehen kann. [9])

Von der Verfassungsänderung ist zu unterscheiden die Verfassungsergänzung. Auch hier sehen wir ganz ab von der materiellen Verfassungsergänzung, d. h. von jener Gesetzgebung, welche ergänzende Normen des Verfassungsrechtes (als Zweiges der Rechtswissenschaft) ins Leben ruft; uns interessirt hier lediglich die formelle Verfassungsergänzung, welche in der Vermehrung der Staatsgrundgesetze besteht. Wo die Verfassung in einer einzigen Urkunde, der Verfassungsurkunde, zusammengefasst ist, enthält jede Verfassungsergänzung zugleich eine Verfassungsänderung insofern, als durch die Ergänzung die Verfassungsurkunde nothwendig Erweiterungen erfährt oder doch (falls ein neues Verfassungsgesetz angereiht wird) ihren Charakter als einzige und ausschließliche Verfassungsurkunde verliert. [10]) In Österreich ist dies nicht der Fall. Die österreichischen Staatsgrundgesetze bilden formell kein Ganzes und werden in ihrem Charakter auch nicht dadurch beeinflusst, dass neue Staatsgrundgesetze neben ihnen Geltung erlangen. So war es auch schon zur Zeit der Februarverfassung. Allerdings galt damals von allen unseren Staatsgrundgesetzen lediglich das Grundgesetz über die

[9]) Übrigens ist auch bei dieser Frage die Entscheidung im concreten Falle eine *quaestio facti*.

[10]) Eine besondere Erwähnung findet die Verfassungsergänzung in der badischen Verfassungsurkunde vom 22. August 1818 § 64: „Kein Gesetz, das die Verfassungsurkunde ergänzt, erläutert oder abändert, darf ohne Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Ständeglieder einer jeden der beiden Kammern gegeben werden." Im Rahmen dieser Verfassungsbestimmung ergieng das Gesetz, die Rechtsverhältnisse der Richter betreffend vom 14. Februar 1879 (bei Störk a. a. O. S. 225 ff.) welches im § 19 den Satz enthält: „Dieses Gesetz bildet einen Bestandtheil der Verfassung."

Reichsvertretung; allein mit diesem Grundgesetse wurden gleichzeitig auch die Landesordnungen publicirt, welchen im Februarpatent die Bedeutung von Staatsgrundgesetzen beigelegt wurde, und welche dem Grundgesetze über die Reichsvertretung ganz gleichwertig waren. Der Übergang von der Februar- zur Decemberverfassung vollzog sich nun ganz correct theils durch Verfassungsänderung,[11]) theils durch Verfassungsergänzung.[12]) — Eine Verfassungsergänzung ist nun in dreifacher Weise denkbar: entweder vollzieht sich die Ergänzung im Rahmen eines Staatsgrundgesetzes z. B. durch Aufnahme neuer Paragraphen (in diesem Falle liegt zugleich eine Verfassungsänderung vor), oder es wird bereits wirksamen Gesetzen der Charakter von Staatsgrundgesetzen nachträglich beigelegt[13]), oder es werden geradezu neue Staatsgrundgesetze erlassen. Es frägt sich nun, ob in den beiden letzteren Fällen der Unterschied zwischen Verfassungsänderung und Verfassungsergänzung auch juristisch bedeutsam ist, oder ob nicht vielleicht auch die Verfassungsergänzung in den Formen der Verfassungsänderung vor sich gehen müsse. Diese Frage, welche auch für das Nothverordnungsrecht nicht ohne Bedeutung ist, lässt sich verschieden beantworten. Ulbrich[14]) vertritt die Ansicht, dass eine Vermehrung der im § 15 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung taxativ aufgezählten, an erschwerende Abänderungsformen gebundenen Staatsgrundgesetze nur im Wege einer Verfassungsänderung, also nur mit Beobachtung der in § 15 al. 2 cit. erwähnten Voraussetzungen erfolgen könnte. Unmittelbar an diesen Satz anschließend citirt Ulbrich in einer Note die vom Reichsrathe bei der Verfassungsergänzung großen Stiles im Jahre 1867 bethätigte entgegengesetzte Anschauung und scheint hiebei der Meinung zu sein, dass nach der Februarverfassung diese letztere Ansicht allerdings gerechtfertigt war, dass aber nach der Decemberverfassung der von ihm im Texte angeführte Satz gelte. Wir glauben jedoch, dass einerseits der Rechtszustand in dieser Richtung auch heute derselbe ist, wie vor 1867, und dass andererseits nach der früheren, wie nach der heutigen Verfassung jene Verfassungsergänzung, welche durch Erlassung neuer Staatsgrundgesetze vor sich geht, eine formelle Verfassungsänderung nicht involvirt. Das geltende Grundgesetz über die Reichsvertretung enthält in § 15 al. 2 eine Aufzählung jener Gesetze, welche hinsichtlich ihrer Abänderung den erschwerten Formen unterliegen. § 14 des früheren Grundgesetzes bestimmte dagegen einfach: „Anträge auf Änderungen in diesem Grund-

[11]) Ges. vom 21. Dec. 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl.

[12]) Staatsgrundgesetze v. 21. Dec. 1867 Nr. 142—145 R.-G.-Bl.

[13]) In dieser Weise wurde im J. 1867 die Verfassung durch die damals bereits in Kraft befindlichen Gesetze vom 27. October 1862 Nr. 87 und 88 R.-G.-Bl. ergänzt.

[14]) Staatsrecht S. 382 i. f.

gesetze erfordern in beiden Häusern eine Mehrheit von wenigstens zwei Dritteln der Stimmen.“ Bei Aufzählungen kann nun immer die Frage aufgeworfen werden, ob sie taxative oder bloß demonstrative Bedeutung haben sollen. Dort aber, wo nur von einem einzigen Subjecte irgend etwas ausgesagt wird, entfällt diese Frage. Es kann also gar keinem Zweifel unterliegen, dass sich die Vorschrift des ehemaligen § 14 eben nur auf das Grundgesetz über die Reichsvertretung beziehen sollte. Es hätte also gerade nach der Februarverfassung mit größerem Rechte als heute angenommen werden können, dass das Grundgesetz als einziges Verfassungsgesetz nur unter den für die Verfassungsänderung vorgeschriebenen Formen ergänzt d. h. entweder formell erweitert, oder vervielfacht werden dürfe. Dies wäre jedoch nicht richtig gewesen, da die Bestimmung des § 14 nichts anderes besagen sollte, als was sie ausdrücklich besagt, dass nämlich eine Abänderung des Grundgesetzes nur unter erschwerten Voraussetzungen stattfinden könne. Eine derartige Bestimmung enthält nicht allein das Grundgesetz über die Reichsvertretung, sondern vielmehr eine jede der mit dem Februarpatente publicirten Landesordnungen und Landtagswahlordnungen. Man kann also nicht sagen — und es ist wichtig, dies hervorzuheben — dass das Grundgesetz über die Reichsvertretung in seiner früheren Fassung die Bestimmung enthielt, dass „nur“ bei Abänderungen dieses Grundgesetzes die erschwerten Voraussetzungen Platz greifen. Dieses „nur“ gehört nicht in die Disposition des Gesetzes. Man muss sich vielmehr darauf beschränken, zu sagen, dass das Grundgesetz hinsichtlich dieser Erschwerungen eine Disposition „nur“ trifft für die Abänderung des Grundgesetzes selbst. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass neben diesem Grundgesetze neue Gesetze erlassen werden, welche wieder für sich die Bestimmung enthalten, dass ihre Abänderung denselben Bedingungen unterworfen ist, wie die Abänderung des Grundgesetzes. In diesen letzteren Bestimmungen kann man nicht etwa eine Änderung des ehemaligen § 14 sehen; denn der § 14 schloß ähnliche Festsetzungen bezüglich anderer, künftiger und selbst bezüglich bereits geltender Gesetze durchaus nicht aus. Ganz dasselbe gilt auch für die Interpretation des heutigen § 15 al. 2. Es ist zuzugeben, dass die Aufzählung der Grundgesetze im Zeitpunkte des Beginnes der Wirksamkeit der Decembergesetze eine taxative war und sein sollte. Was aber hier bestritten wird, ist, dass diese taxative Aufzählung einen dispositiven Charakter in dem Sinne haben soll, dass nicht neue Gesetze als Grundgesetze unter Erschwerung ihrer Abänderung sollten erlassen werden können, die zu ihrer Entstehung der Voraussetzungen des § 15 al. 2 nicht bedürfen. Was vielleicht mit einer gewissen Berechtigung angezweifelt werden könnte, wäre nur,

ob die Bezeichnung eines neuen Gesetzes als „Grundgesetz“ schon genügt, um der Consequenz Raum zu geben, dass dieses neue Gesetz in keiner anderen Weise abgeändert werden kann, als die im § 15 aufgezählten Grundgesetze. Es wird allerdings der Ausdruck „Grundgesetz“ in der Theorie und Praxis ausschließlich in dem Sinne angewendet, dass man unter Grundgesetzen eben jene versteht, die einen Schutz gegenüber der Abänderung durch einfache Majoritätsbeschlüsse genießen; allein, da dieser Begriff der Grundgesetze nirgends authentisch interpretirt ist, und insbesondere § 15 cit. wegen der in dem erwähnten Sinne taxativen Aufzählung der Grundgesetze als eine solche Interpretation nicht angesehen werden kann, so kann über die praktische Bedeutung der Bezeichnung als „Grundgesetz“ gestritten werden. Wenn aber ein Gesetz außer dieser Bezeichnung auch noch die Bestimmung enthält, dass es nur unter den Voraussetzungen des § 15 al. 2 cit. abgeändert werden könne, so ist nicht abzusehen, warum hierin eine Abänderung des § 15 liegen sollte. Mit demselben Rechte könnte man sagen, dass z. B. die §§ 8 und 11 des Gesetzes vom 22. October 1875 R.-G.-Bl. Nr. 36 ai 1876 betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes [15]) eine Abänderung der Art. 6 und 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt enthalten, während dies doch gewiss nicht der Fall ist.

Eine Verfassungsergänzung durch Erlassung neuer Staatsgrundgesetze kann demnach durch einfache Gesetze erfolgen. Was die Anwendung auf die Nothverordnungen betrifft, so folgt hieraus lediglich der negative Satz, dass eine die Verfassung ergänzende Nothverordnung nicht aus dem Grunde der Verfassungswidrigkeit ihres Inhaltes verfassungswidrig ist. Dagegen wird ein gewichtiges Bedenken gegen eine solche Nothverordnung aus dem Gesichtspunkte der dringenden Nothwendigkeit erhoben werden können; denn, wenn schon überhaupt der Schutz gegen Abänderung durch einfachen Majoritätsbeschluss jemals vom Standpunkte der Regierung dringend nothwendig sein sollte, was mit Rücksicht auf das der Krone zustehende absolute Veto gewiss ausgeschlossen ist, so kann sich doch diese dringende Nothwendigkeit gewiss nicht zu einer Zeit herausstellen, wo der Reichsrath nicht versammelt ist, also auch Majoritätsbeschlüsse gar nicht fassen kann. Indessen ist zu beachten, dass der Mangel der Voraussetzung der dringenden Nothwendigkeit sanirt werden kann durch die Genehmigung seitens des Reichsrathes. Würden also beide Häuser des Reichsrathes eine Nothverordnung genehmigen, welche die Bestimmung enthält, dass ihre Abänderung nur

[15]) Diese beiden Paragraphen regeln die Stellung des Verwaltungsgerichtshofes und seiner Beamten in derselben Weise, wie dies in dem citirten Staatsgrundgesetze rücksichtlich aller anderen Gerichte und Richter geschieht. — Ähnlich § 30 des Ges. v. 18. April 1869 Nr. 44 R.-G.-Bl. bezüglich des Reichsgerichtes.

unter den Voraussetzungen des § 15 al. 2 cit. erfolgen könne, so würde es keinem Zweifel unterliegen, dass die genehmigte Nothverordnung einen Theil der Verfassung bilde und den Verfassungsschutz genieße. Selbstverständlich ist es und soll nur der Vollständigkeit wegen hervorgehoben werden, dass die erwähnte, die Verfassungsqualität begründende Bestimmung der Nothverordnung nicht schon einen Einfluss üben kann auf die im Rechtfertigungsverfahren erfolgenden Beschlüsse der Reichsrathshäuser; für diese Beschlüsse genügt unter allen Umständen die absolute Majorität.[16]) Die Nichtgenehmigung kann von der Zweidrittel-Majorität nicht abhängig gemacht werden, weil die Nothverordnung, solange sie nicht genehmigt ist, eben kein Verfassungsgesetz sein kann, und weil ferner die Vorschriften über die Abänderung sich auch nicht auf den Beschluss der Nichtgenehmigung selbst beziehen können, indem dieser Beschluss keine Abänderung der Nothverordnung, sondern die Deficienz einer, der nichtgenehmigten Nothverordnung *ex lege* innewohnenden Resolutiv-Bedingung bedeutet. Zur Genehmigung der Nothverordnung bedarf es eines qualificirten Beschlusses deshalb nicht, weil nach unserer Ansicht die (reine) Verfassungsergänzung nicht in den Formen der Verfassungsänderung vor sich geht, nach der entgegengesetzten Ansicht aber eine genehmigte Nothverordnung unter keinen Umständen Bestandtheil der Verfassung werden kann.

Das Gegenstück zur Verfassungsergänzung bildet die Aufhebung und Sistirung der Verfassung. Der Sprachgebrauch macht zwischen Aufhebung und Sistirung den Unterschied, dass unter ersterer die dauernde, unter letzterer die zeitliche Außerkraftsetzung der Verfassung verstanden wird. Juristisch sind Aufhebung und Sistirung einander vollkommen gleichzustellen. Beide sind nur verschiedene Arten der Verfassungsänderung und dürfen demnach weder auf dem Wege der gewöhnlichen (nicht qualificirten) Gesetzgebung, noch auf dem der Nothverordnung erfolgen. In Bezug auf die Wirkungen ist der Verfassungssistirung ähnlich die Suspension der Verfassung. Darunter versteht man die auf Grund einer verfassungsgesetzlichen Ermächtigung im Verordnungswege verfügte zeitliche und örtliche Außerkraftsetzung einzelner verfassungsgesetzlicher Bestimmungen. Die Suspension in diesem Sinne ist nun natürlich keine Verfassungsänderung; denn wenn auch die materiellen Bestimmungen der Verfassung außer Kraft gesetzt werden, so ist doch diese Außerkraftsetzung schon vorbedacht in der Verfassung selbst. Die Suspension ist eine an bestimmte, nur in Ausnahmsfällen eintretende Voraussetzungen geknüpfte Ausführung der Verfassungsgesetze. Die Bestimmungen der Verfassung hierüber

[16]) Vgl. hierüber unten S. 192.

sind sehr dürftig.[17]) Art. 20 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger sagt: „Über die Zulässigkeit der zeitweiligen und örtlichen Suspension der in den Art. 8, 9, 10, 12 und 13 enthaltenen Rechte durch die verantwortliche Regierungsgewalt wird ein besonderes Gesetz bestimmen.“ Der materielle Rechtssatz, der hierin ausgesprochen ist, ist der, dass die erwähnten Artikel suspensionsfähig sind, während die Suspension der anderen Artikel des Staatsgrundgesetzes eine Verfassungsänderung voraussetzen würde. Formell aber enthält Art. 20 eine doppelte Delegation und zwar:

1. eine Delegation an die Gesetzgebung (d. h. an die sogenannte einfache [nicht qualificirte] Gesetzgebung), die näheren Voraussetzungen für das Suspensionsrecht festzustellen. Diese Delegation birgt in sich die Ermächtigung, im Nothfalle auch eine Nothverordnung zu diesem Zwecke zu erlassen. Von dieser Ermächtigung wurde Gebrauch gemacht durch die kaiserliche Verordnung vom 7. October 1868 R.-G.-Bl. Nr. 136.

2. eine Delegation an „die verantwortliche Regierungsgewalt“ d. h. an die Organe der Verordnungsgewalt, die Suspension im gegebenen Falle auszusprechen. Dieses letztere geschieht durch die bereits besprochenen Ausnahmsverordnungen.

Durch ein Gesetz kann die Suspension für den einzelnen Fall wohl nicht gut ausgesprochen werden, weil hiezu nicht die Gesetzgebung, sondern die verantwortliche Regierungsgewalt berufen ist.[18]) Anders könnte es sein hinsichtlich der Nothverordnung, da das Organ zur Erlassung der Nothverordnung dasselbe ist, wie bei der Ausnahmsverordnung. Der Fall wurde bereits oben erwähnt.[19]) Solange das Suspensionsgesetz ad 1) nicht erlassen ist, ließe sich gegen die directe Suspension durch eine Nothverordnung wohl nicht viel einwenden und ebensowenig bei Bestand eines Suspensionsgesetzes dann, wenn über die Grenzen des Suspensionsgesetzes [aber immer im Rahmen des Art. 20] hinausgegangen werden soll.

[17]) Seitdem das Suspensionsrecht der Regierungsgewalt in der französischen Verfassung von 1830 (vgl. oben S. 2) ausgeschlossen wurde, fand eine derartige Ausschließung in eine Reihe deutscher Verfassungen, die unter dem Eindrucke der französischen Julirevolution zustande kamen, Eingang, so auch in den § 46 des Verfassungsentwurfes des Kremsierer Reichstages. (§ 46: „Der Kaiser sanktionirt die Gesetze, macht sie bekannt und trifft die zu deren Vollziehung nöthigen Anordnungen, ohne jemals diese Gesetze suspendiren oder Einzelne von deren Befolgung befreien zu können.“) — Vgl. über Suspension und Dispensation: *Jellinek* Ges. u. Vdg. S. 388 f. *Ulbrich* in den Mitth. d. d. Jur. Ver. 1877 S. 131.

[18]) Der Gesetzgebung ist die Suspension der Gesetze vorbehalten in Sachsen-Koburg und Gotha. [Vgl. § 106 des Staatsgrundgesetzes für die Herzogthümer Koburg und Gotha vom 3. Mai 1852 bei *Störk* a. a. O. S. 453.]

[19]) Oben S. 17.

Hätte sich aber die Regierung nach der Ansicht des Reichsrathes hierin vergriffen und eine Nothverordnung erlassen, wo eine Ausnahmsverordnung am Platze war, so bestünde die Remedur darin, dass das Parlament den Beschluss über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung der Nothverordnung ablehnen, sich also zur Mitwirkung in dieser Angelegenheit für unzuständig erklären würde.[20]) Die Nothverordnung würde in diesem Falle, [da sie nicht genehmigt wurde], *ex nunc* zu wirken aufhören, und die Regierung könnte an ihre Stelle eine gewöhnliche Verordnung treten lassen. Außer den bereits erwähnten Verfassungsbestimmungen kann auch Artikel 11 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt im Verordnungswege örtlich und zeitlich in der Weise suspendirt werden, dass die Wirksamkeit der Geschworenengerichte vollständig oder theilweise eingestellt wird. Hier fehlt aber die ausdrückliche Delegation im Artikel 11. Dass sich auch die Gesetzgebung dieses Unterschiedes wohl bewusst war, geht aus der verschiedenen Textirung der Suspensionsgesetze hervor. Das Gesetz vom 5. Mai 1869, R.-G.-Bl. Nr. 66, welches bereits in der Verfassung vorgesehen war, ergieng seiner Überschrift zufolge auf Grund des Art. 20 cit., während das Gesetz vom 23. Mai 1873, R.-G.-Bl. Nr. 120, betreffend die zeitweise Einstellung der Geschworenengerichte zur Ergänzung des Art. 11 cit. erlassen wurde. Es ist wohl sehr fraglich, ob man hier von einer Ergänzung sprechen kann, wo in das Princip des Artikel 11 eine ganz bedeutende Bresche gelegt wird. Man müsste denn auch im Artikel 11, wie im vorhergehenden Artikel 10 lediglich eine Verheißung der Verfassung erblicken, deren nähere Details durch das Gesetz festzustellen wären und müsste zu diesen Details auch die Ausnahmen vom Principe rechnen, von welchen allerdings im Artikel 10, nicht aber im Artikel 11 die Rede ist. Zweifellos ist aber, dass nach geltendem Recht (d. h. nach Erlassung des Gesetzes vom 23. Mai 1873, R.-G.-Bl. Nr. 120) auch das Recht zur Suspension des Artikel 11 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt der Regierung übertragen wurde und von derselben im Ausnahmsverordnungswege gehandhabt wird. Die bezügliche Ausnahmsverordnung steht zur Nothverordnung in demselben Verhältnisse, wie die früher behandelte Ausnahmsverordnung des Gesetzes vom 5. Mai 1869, R.-G.-Bl. Nr. 66.

Wie durch die Suspension könnte ein partieller Angriff auf die Verfassung auch dadurch erfolgen, dass bei principieller Anerkennung der Verfassungssätze dennoch im einzelnen Falle ein Privilegium oder eine Dispensation von einer Verfassungsbestimmung ertheilt wird

[20]) Die Folge dieses Reichsrathsbeschlusses wäre die Ablehnung der Nothverordnung, geradeso, wie wenn diese aus anderen Gründen nicht genehmigt worden wäre.

Dies wäre natürlich vollständig verfassungswidrig. Während die Suspension in der Verfassung vorgesehen ist, also innerhalb der ihr durch die letztere gesteckten Grenzen nicht angefochten werden kann, ertheilen unsere Staatsgrundgesetze nirgends und niemandem das Recht, von ihren Bestimmungen zu dispensiren oder unter Nichtbeachtung derselben zu privilegiren. Ein gegen die Verfassung verstoßendes Privilegium beinhaltet eine Verfassungsänderung und setzt also zu seiner Verfassungsmäßigkeit die Beachtung des § 15, alinea 2 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung voraus. Anders verhält es sich selbstverständlich mit den Privilegien und Dispensationen hinsichtlich einfacher Gesetze. Auch hier ist der Verordnungsgewalt in der Regel die Befugnis zum Privilegiren oder Dispensiren nicht eingeräumt. Diese Befugnis müsste sich in jedem Falle besonders aus dem Gesetze nachweisen lassen. Aber der Gesetzgebung selbst ist auch nach unserer Verfassung die Möglichkeit nicht entzogen, zu Gunsten einzelner Staatsbürger oder einzelner Fälle ausnahmsweises Recht zu schaffen. Allerdings mit der Modification, dass hiedurch die Staatsgrundgesetze, insbesondere also das Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger nicht verletzt werden darf.[21]) Es gienge nicht an, diese Möglichkeit ganz allgemein deshalb auszuschließen, weil ein Privilegium oder eine Dispensation gegen Artikel 2 dieses Staatsgrundgesetzes verstoßen würde, welcher alle Staatsbürger vor dem Gesetze gleichstellt. Denn diese Bestimmung soll nur unmotivirte Bevorzugungen oder Unterdrückungen verhüten, kann aber nicht dahin aufgefasst werden, dass der Gesetzgebung die Hände vollständig gebunden sind und dass nicht etwa Kategorien von Staatsbürgern für bestimmte Zwecke durch das Gesetz aufgestellt werden könnten. Es ist also immer *quaestio facti*, ob ein Privilegium verfassungswidrig ist oder nicht. Ist es dies nicht, dann kann es im Gesetzgebungswege und, dringende Nothwendigkeit u. s. w. vorausgesetzt, im Nothverordnungswege ertheilt werden.[22])

Als im Jahre 1867 die heutige Fassung des Nothverordnungsparagraphen den Gegenstand parlamentarischer Berathung bildete, gelangte

[21]) Über Privilegien vgl. *Ulbrich* bei Marquardsen S. 118 f. *Jellinek* Ges. u. Vdg. S. 257 ff.

[22]) Vgl. den Erlass des Staats-, Justiz- und Kriegsministeriums vom 1. Juni 1864 Nr. 49 R.-G.-Bl., womit die der k. k. priv. allgemeinen österreichischen Bodencreditanstalt in Wien mit Allerhöchster Entschließung vom 15. Juni 1863 bewilligten, über die bestehenden allgemeinen Justizgesetze hinausgehenden Bestimmungen kundgemacht werden. Dieser Ministerialerlass beruft sich im Texte ausdrücklich auf den § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung, ist daher als Nothverordnung anzusehen. In gleichem Sinne ergiengen die Ministerialerlässe vom 1. Juni 1864 Nr. 50, vom 24. Juni 1864 Nr. 56, vom 28. Juli 1864 Nr. 67 und vom 26. December 1864 Nr. 99 R.-G.-Bl.

auch die Frage nach der Möglichkeit einer authentischen Verfassungsinterpretation im Wege der Nothverordnung zur Erörterung. Der Abg. Dr. Hanisch hielt in dieser Beziehung die vorgeschlagene [und im weiteren Verlaufe sanctionirte] Formulirung nicht für ausreichend und stellte den Antrag, die Nothverordnungen nur zuzulassen, „insofern dieselben keine Aufhebung, Abänderung oder authentische Interpretation der Staatsgrundgesetze bezwecken, überhaupt den Staatsgrundgesetzen nicht zuwiderlaufen." Indem das Abgeordnetenhaus dieses Amendement verwarf, gab es nicht etwa zu erkennen, dass die authentische Interpretation der Staatsgrundgesetze einen zulässigen Inhalt der Nothverordnung bilden könne; vielmehr sah man den erwähnten Antrag einfach für überflüssig an.[23]) Diese Ansicht ist wohl auch die richtige. Denn insoweit die authentische Interpretation wirklich Interpretation ist, entbehrt sie des dispositiven Charakters; insoweit sie aber authentisch und darum zwingend ist, enthält sie immer — wenigstens formell — eine Abänderung der Verfassung.[24]) Damit verliert aber die Kategorie der authentischen Gesetzesinterpretation für das constitutionelle Staatsrecht jegliche Bedeutung. Früher mochte man sie zu dem Zwecke verwertet haben, um der Interpretationsverfügung nicht jene feierliche Form geben zu müssen, welche dem interpretirten Gesetze vielleicht traditionsgemäß zukam.[25]) Gegenwärtig aber, wo unzweifelhaft die authentische Interpretation eines Gesetzes der Form nach vollständig jedem anderen Gesetze gleicht, ist es nicht von Interesse, festzustellen, ob eine Abänderung oder eine Interpretation vorliege, und dies umsoweniger, als die der authentischen Interpretation in der Theorie beigelegte rückwirkende Kraft auch einem Abänderungsgesetze zukommen kann.

Es erübrigt nun noch, die dem Landesrechte angehörenden Verfassungsgesetze zu besprechen. Dass auch diese dem Nothverordnungs-

[23]) Die neue Gesetzgebung Österreichs. S. 49—52.

[24]) Vgl. § 37 des Kremsierer Entwurfes: „Die authentische Auslegung der Gesetze gebürt nur der gesetzgebenden Gewalt." — §. 50 der Aprilverfassung: „Gesetzesvorschläge, durch welche die Bestimmungen der Verfassungsurkunde ergänzt, erläutert oder abgeändert werden wollen, bedürfen in jeder der beiden Kammern die Zustimmung von zwei Drittheilen der anwesenden Mitglieder." — Interessant ist der Art. 72 der Verfassungsurkunde für das Großherzogthum Hessen vom 17. December 1820 [bei *Störk* a. a. O. S. 248], welcher die authentische Interpretation ausdrücklich ausschließt, dabei aber im Grunde doch nichts anderes sagt, als jene Verfassungen, welche die authentische Interpretation im Wege der Gesetzgebung zulassen. Dieser Artikel bestimmt nämlich: „Wenn bei bestehenden Gesetzen die doctrinelle Auslegung nicht hinreicht, so tritt nicht authentische Auslegung, sondern die Nothwendigkeit einer neuen Bestimmung durch einen Act der Gesetzgebung ein."

[25]) Vgl. § 437 allg. G.-O. und Patent vom 22. Februar 1791 Nr. 115 J. G. S. In diesen gesetzlichen Bestimmungen wird die Anregung authentischer Interpretationen geradezu vorgeschrieben.

rechte eine unübersteigbare Schranke setzen, kann nicht bezweifelt werden, da die Analogie in dieser Frage ganz unverkennbar ist.[26]) Natürlich darf eine Abänderung der Landesverfassung auch nicht durch sogenannte Reichsnothverordnungen und ebensowenig umgekehrt eine Abänderung der Reichsverfassung durch Landesnothverordnungen erfolgen. Dies ergibt sich schon daraus, dass ja auch der Reichsrath bei Abänderungen der Landesverfassungen und der Landtag bei Abänderungen der Staatsgrundgesetze nicht mitzuwirken hat.[27]) Die ursprünglichen Verfassungsgesetze sind nun in den einzelnen Ländern die Landesordnungen und Landtagswahlordnungen. Die Verfassungsqualität wurde für die meisten Landesordnungen und Wahlordnungen im Februarpatente ausgesprochen, folgt aber für diese, wie für alle übrigen[28]), unzweifelhaft aus § 38 (37) der Landesordnungen und § 54 (53) der Landtagswahlordnungen. Die Verfassungseigenschaft der Landtagswahlordnungen war in allen Ländern befristet; der *dies a quo* ist seither allerdings längst eingetreten. Für die vor demselben liegende Zeit kommt jedoch zu berücksichtigen, dass auch einfache Gesetze Abänderungen der Landtagswahlordnungen enthalten durften und, wofern sie formell in die Wahlordnung eingereiht wurden, nunmehr gleichfalls unter den Verfassungsschutz gestellt sind.[29]) Hieher gehören zunächst jene Gesetze, welche den angeführten *dies a quo* hinausschoben,[30]) ferner jene überaus zahlreichen Gesetze, welche materielle Änderungen der Landtagswahlordnungen betreffen und endlich das staatsrechtlich sehr interessante böhmische Landesgesetz vom 7. Juli 1876, L.-G.-Bl. Nr. 72, welches bestimmt: „Änderungen der Bestimmungen der Landtagswahlordnung für das Königreich Böhmen, welche sich infolge der Neubildung, Auflösung oder Umgestaltung der in § 7 der Landtagswahlordnung angeführten Gerichtsbezirke ergeben, können mit absoluter Stimmenmehrheit des nach § 38 der Landesordnung überhaupt beschluss-

[26]) *Ulbrich*, Staatsrecht S. 399. *Juraschek* in der Öst. Ztschr. f. Verwaltung 1879 S. 130.

[27]) *Ulbrich*, Staatsrecht S. 385. — Fraglich kann es allerdings im einzelnen Falle sein, ob eine Anordnung die Landesordnung abändert oder aber unter § 11, lit. *n*, des Grundges. ü. d. Reichsvertretung zu subsumiren ist. [Vgl. hierüber *Lingg* in der Jur. Vierteljahrsschr. 24. Bd. S. 122—125.] Für das Nothverordnungsrecht, welches weder zu Eingriffen in die Landesverfassung noch zu Eingriffen in die Reichsverfassung legitimirt, ist diese Frage jedoch ohne Belang. — Vgl. jedoch *Juraschek* a. a. O. S. 105 ff., welcher [wohl mit Unrecht] die Abänderung der Landesordnungen der Reichsgesetzgebung überweist. Die Unrichtigkeit dieser Ansicht geht aus dem § 38 [37] L.-O. hervor, welcher sich unmöglich auf bloße Anträge nach § 19 [20] L.-O. beziehen kann.

[28]) Nämlich: Steiermark, Kärnten, Salzburg und Tirol.

[29]) Vgl. die Reden der Abg. *Krzeczunowicz* und *Herbst*, welche in: „Die neue Gesetzgebung Österreichs" S. 207 ff. abgedruckt sind.

[30]) Z. B. für Böhmen die Gesetze vom 24. März 1874 Nr. 23 L.-G.-Bl. und vom 1. Juli 1877 Nr. 44 L.-G.-Bl.

fähigen Landtages beschlossen werden.“ Dieses durch das Gesetz vom 1. Juli 1877, L.-G.-Bl. Nr. 44, ausdrücklich auch für die Zukunft aufrechterhaltene Gesetz entkleidet also den § 7 der böhmischen Landtagswahlordnung für bestimmte Fälle des Verfassungscharakters. Es liegt hier mithin der Fall vor, dass einzelne Bestimmungen eines Verfassungsgesetzes in den gewöhnlichen Gesetzgebungsformen abgeändert werden können. § 7 bildet gewissermaßen einen beweglichen Theil der böhmischen Landtagswahlordnung. Hier cessirt natürlich auch die Schranke für die Nothverordnung, und es wird keinem Anstande unterliegen, dass derartige durch die Gerichtsorganisation von selbst gebotene Abänderungen auch zur Zeit, wo der Landtag nicht versammelt ist, ins Leben gerufen werden.

Die Erklärung für die abnormale Erscheinung, dass die Landtagswahlordnungen Verfassungsgesetze sind, die Reichsrathswahlordnung dagegen nicht,[31]) liegt darin, dass zur Zeit, wo unsere Staatsgrundgesetze in Wirksamkeit traten, eine einheitliche Reichsrathswahlordnung überhaupt nicht bestand, indem die diesbezüglichen Normen partikularrechtlichen Charakter hatten und als „Anhang zur Landesordnung“ ohnedies auch den Verfassungsschutz genossen. Bei Einführung der directen Reichsrathswahlen wurde die Unterstellung der Wahlordnung unter den § 15 alinea 2 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung einfach unterlassen. Diese Erscheinung bietet nun auch eine drastische Illustration zu dem Gegensatze zwischen formellem und materiellem Verfassungsrecht. Während die Theorie einen qualitativen Unterschied zwischen Landtagswahlordnung und Reichsrathswahlordnung wohl nicht zu finden vermag, verleiht die Gesetzgebungspraxis der ersteren die Sanction der Verfassungsgesetze, obwohl sie die letztere allen anderen einfachen Gesetzen vollkommen gleichstellt.

Nicht gleichartig mit den übrigen Landes- und Landtagswahl-Ordnungen und darum einer besonderen Behandlung bedürftig ist die mit dem kaiserlichen Patente vom 12. April 1850, R.-G.-Bl. Nr. 139, erlassene und verkündete „Verfassung für die reichsunmittelbare Stadt Triest.“ Auch dieser Verfassung wurde im § 134 die Verfassungskraft, mit Wirk-

[31]) *Gumplowicz*, Staatsrecht S. 28 zählt die Reichsrathswahlordnung vom 2. April 1873 Nr. 41 R.-G.-Bl. zu den Staatsgrundgesetzen. Entgegengesetzter Ansicht ist mit Recht *Hugelmann*, Studien z. österr. Verfassungsrechte I., S. 66. Thatsächlich wurde auch die Wahlgesetznovelle vom 4. October 1882 Nr. 142 R.-G.-Bl. nur mit einfacher Majorität beschlossen. Die Opposition gegen das Gesetz behauptete zwar, dass die Novelle eine Verfassungsänderung enthalte, begründete dies aber nicht etwa mit dem verfassungsrechtlichen Charakter der Reichsrathswahlordnung, sondern vielmehr damit, dass die Novelle dem Grundgesetze über die Reichsvertretung widerspreche, eine Ansicht, welche von autoritativer Seite nicht getheilt wurde. [Vgl. *Hugelmann* a. a. O. S. 82 ff.]

samkeit von einem Anfangstermine, beigelegt. Da aber § 121, welcher das Nothverordnungsrecht regelt, von inhaltlichen Beschränkungen nichts weiß, so muss wohl angenommen werden, dass nach dem Rechte der Stadt Triest auch Verfassungsänderungen im Nothverordnungswege vorgenommen werden können, wie dies ja auch nach dem Vorbilde der Triester Verfassung, nämlich nach der Reichsverfassung vom 4. März 1849, nicht ausgeschlossen war. Wenngleich jene Bestimmungen der Triester Verfassung, ohne formell aufgehoben zu sein, heute nicht mehr gelten, welche sich mit unseren Verfassungsverhältnissen nicht vertragen, weil hier der Grundsatz gilt: Reichsrecht bricht Landesrecht,[32]) so scheint bei der Frage nach dem Inhalte der Nothverordnung ein solcher Fall nicht vorzuliegen, da es wohl ganz gut angeht, dass Reichsnothverordnungen gewissen Beschränkungen unterworfen sind, Triester Stadtnothverordnungen dagegen nicht. Eine Analogie aus den übrigen Landesrechten kann gewiss auch nicht stattfinden, da die Analogie nur zulässig ist innerhalb eines und desselben Gesetzgebungsterritoriums. Man kann in Österreich Bestimmungen des Reichsrechtes im Landesrechte und vielleicht auch Bestimmungen des Landesrechtes im Reichsrechte analog anwenden, aber nicht Bestimmungen des einen Landesrechtes in einem anderen Lande. Dies wäre geradeso, als wollten wir für Österreich analoge Rechtssätze aus dem preußischen Rechte ableiten. Die oberste Voraussetzung für die Zulässigkeit der Analogie ist ja doch die Einheit des Rechtes! Es steht also die Triester Verfassung und damit auch das geltende Triester Recht noch ganz auf dem von der Decemberverfassung überholten Standpunkte der Märzverfassung. Durch Reichsnothverordnungen kann allerdings auch die Triester Verfassung nicht abgeändert werden, weil dies ein Eingriff in das Triester Stadtrecht wäre, bei welchem mitzuwirken, auch der Reichsrath keineswegs berechtigt ist.

3.

Eine weitere Gruppe von Angelegenheiten, deren Regelung im Wege der Nothverordnung nicht erfolgen darf, findet sich im Finanzrechte. Dieses letztere nimmt im modernen Staatsrecht überhaupt eine ganz eigenthümliche Stellung ein. Gar manches Institut des öffentlichen Rechtes erfährt, sobald es auf Erscheinungen finanzrechtlicher Natur angewendet werden soll, eine mehr oder weniger einschneidende Modification. Dies erklärt sich zum großen Theile daraus, dass unsere parlamentarischen Verfassungen aus finanzrechtlichem Boden hervorgewachsen sind, weshalb das Finanzrecht auch heute noch immer einen gewissen Vorsprung hat vor den übrigen Gebieten staatlicher Rechts-

[32]) Ein Satz, der in Österreich allerdings auch der Umkehrung fähig ist.

thätigkeit. Wie das weitestgehende und zuerst zum prägnanten Ausdruck gelangte Recht der Stände gegenüber dem Landesherrn das der „Steuerverwilligung" war, so gewährt auch heute das Budgetrecht dem Parlamente Befugnisse, die alle übrigen in den Schatten stellen. Was speciell Österreich betrifft, so wurden auch hier unsere heutigen constitutionellen Rechtsverhältnisse auf finanzrechtlichem Gebiete angebahnt. Als Vorläufer des Octoberdiploms erschien bereits unter dem 17. Juli 1860 R.-G.-Bl. Nr. 181 ein Allerhöchstes Handschreiben an den Erzherzog Rainer, welchem zufolge künftig die Einführung neuer Steuern und Auflagen, dann die Erhöhung der bestehenden Steuer- und Gebürensätze bei den directen Steuern, bei der Verzehrungssteuer und bei den Gebüren von Rechtsgeschäften, Urkunden, Schriften und Amtshandlungen, endlich die Aufnahme neuer Anlehen nur mit Zustimmung des verstärkten Reichsrathes [„Reichsrathes" und nicht Reichstages] angeordnet und dem Kaiser eine Ausnahme hievon bloß im Falle einer Kriegsgefahr insofern vorbehalten werden solle, als er sich mit Rücksicht auf die Verhältnisse zu einer außerordentlichen Einberufung des verstärkten Reichsrathes nicht bestimmt finden sollte.[1]) Hiedurch war der verstärkte Reichsrath in großen Zügen auf dem Gebiete des Finanzrechtes bereits mit jenen Rechten ausgestattet, die heute der Volksvertretung auf der ganzen Linie gesetzgeberischer Thätigkeit zukommen. Sehr zu beachten ist, dass die angeführte Allerhöchste Entschließung auch schon eine causal beschränkte Nothverordnung einführte und in dieser Richtung der Vorläufer des § 13 der Februarverfassung wurde. Die beiden charakteristischen Elemente der Nothverordnung: die Beschränkung auf die Reichsrathsferien und auf den Nothfall [„Kriegsgefahr"] sind hier bereits zum deutlichen Ausdrucke gelangt; insbesondere ist die erste Voraussetzung hier ganz unzweideutig und klar hervorgehoben. „Insoferne, als Ich Mich mit Rücksicht auf die Verhältnisse zu einer außerordentlichen Einberufung Meines verstärkten Reichsrathes nicht bestimmt finden sollte". Die kaiserliche Prärogative der Einberufung der Vertretungskörper und der Unterlassung dieser Einberufung springt aus der ganzen Fassung unbezweifelbar in die Augen. Das Allerhöchste Handschreiben vom 17. Juli 1860 ist für die Geschichte unseres Verfassungsrechtes auch aus dem Grunde von hervorragender Bedeutung, weil es in dem Octoberdiplom ausdrücklich citirt wird und deshalb bei der Erklärung dieses Diploms herangezogen werden muss. Der Absatz II des

[1]) Dieses Allerhöchste Handschreiben wurde in der 6. Sitzung des verstärkten Reichsrathes am 19. Juli 1860 vom Erzherzog-Reichsrathspräsidenten verlesen. [„Verhandlungen des österr. verstärkten Reichsrathes 1860" I. Bd. S. 127 f.] — Vgl. *Lustkandl*, Ung.-Österr. Staatsrecht S. 394 ff. *Rogge*, Österreich von *Világos* bis zur Gegenwart I. Bd. S. 65 f. *Hugelmann* a. a. O. S. 36. *Burckhard* a. a. O. I. Bd. S. 72 f.

kais. Diploms vom 20. October 1860 R.-G.-Bl. N. 226 umschreibt die Competenz des Reichsrathes sowohl hinsichtlich ihres Umfanges, als auch hinsichtlich ihrer Intensität. In letzterer Beziehung wird die bloße Mitwirkung von der Zustimmung unterschieden. Im Bereiche seines Mitwirkungsrechtes hat der Reichsrath ein *votum consultativum*, im Bereiche des Zustimmungsrechtes ein *votum decisivum*. Dieses letztere kommt nun dem Reichsrathe zu: Bei der Einführung neuer Steuern und Auflagen, dann der Erhöhung der bestehenden Steuern und Gebürensätze, insbesondere der Erhöhung des Salzpreises und bei der Aufnahme neuer Anlehen „gemäß Unserer Entschließung vom 17. Juli 1860", desgleichen bei der Convertirung bestehender Staatsschulden und der Veräußerung, Umwandlung oder Belastung des unbeweglichen Staatseigenthumes. In allen übrigen Gegenständen seines Wirkungskreises hat der Reichsrath ein bloßes Recht der „Mitwirkung". Wir sehen also auch hier den Vorsprung der parlamentarischen Rechte auf finanziellem Gebiete. Hier ist die Krone an das Votum des Reichsrathes gebunden, sonst nicht. Ob auch nach dem Octoberdiplom ein Nothverordnungsrecht hätte eintreten sollen für die Zeit, wenn der Reichsrath nicht versammelt war, bleibt eine Interpretationsfrage, deren Beantwortung heute von keinem practischen Werte ist. Jedenfalls dürften die Worte „gemäß Unserer Entschließung vom 17. Juli 1860" die Absicht, diese Entschließung vollständig zu recipiren, erkennen lassen. — Die Februarverfassung hob den Unterschied zwischen der finanziellen und der nicht finanziellen Agenda des Reichsrathes auf und legte dem Reichsrathsbeschlusse in jedem Falle entscheidende Bedeutung bei. Auch das Nothverordnungsrecht des § 13 erleidet keine Modification im Finanzrechte. In dieser Beziehung trat jedoch eine Veränderung zu Gunsten der Parlamentsrechte ein durch die Decemberverfassung beziehungsweise durch das derselben vorausgegangene Gesetz vom 16. Juli 1867 R.-G.-Bl. Nr. 98. Seit der Wirksamkeit dieses Gesetzes hat der Reichsrath wiederum erweiterte Rechte in Bezug auf gewisse Finanzangelegenheiten. Der heute geltende § 14 lässt nämlich nur solche Nothverordnungen zu, welche keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung von Staatsgut betreffen. Gegenüber den wortreichen Sätzen, welche seit der Julientschließung den Wirkungskreis des Reichsrathes in finanzrechtlicher Beziehung festsetzen, erscheint die Formulirung des § 14 in ihrer Knappheit keineswegs so klar, dass sie jeden Zweifel ausschließen würde. Maßgebend muss bei ihrer Erklärung sein, dass es sich um Gegenstände handelt, die sonst, d. h. wenn diese Beschränkung nicht bestünde, ohneweiters Inhalt einer Nothverordnung sein könnten, also um Gegenstände, die in den verfassungsmäßigen Wirkungskreis des Reichsrathes gehören; solche Anordnungen

dagegen, welche vollständig in das Gebiet der (normalen oder delegirten) Verordnungsgewalt einschlagen, kommen hier nicht in Betracht, weil diese überhaupt außerhalb des Rahmens jedes Nothverordnungsrechtes liegen. Der Wirkungskreis des Reichsrathes in Finanzsachen lässt sich nun nach zwei Richtungen sondern, welche, wenn man so sagen darf, graduell verschieden sind. Diese Unterscheidung pflegt die neuere Staatsrechtstheorie als einen Anwendungsfall des allgemeineren Unterschiedes der materiellen und formellen Gesetzgebung zu behandeln. Ohne der durch Laband geschaffenen Theorie des formellen Gesetzes hier näher treten zu wollen,[2]) müssen wir doch darauf hinweisen, dass schon in der Fassung des § 11 lit. *c* unseres Grundgesetzes über die Reichsvertretung unterschieden wird zwischen jener Gesetzgebung, welche sich mit allgemeinen Regeln des Finanzrechtes und jener, die sich mit einzelnen Finanzoperationen befasst.[3]) Eine Gesetzgebung ist auch in letzterem Falle vorhanden.[4]) Die Gesetzeskraft wird dadurch nicht abgeschwächt, dass man ein Gesetz nur als „formelles" gelten lassen will.[5]) Wo immer aber im österreichischen Rechte der Begriff des, sei es auch nur formellen Gesetzes auftritt, dort kommt auch das Nothverordnungsrecht in Frage. Es könnte nun vielleicht scheinen, als ob sich die angeführte Bestimmung des § 14, der zufolge Nothverordnungen keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräußerung des Staatsgutes betreffen dürfen,

[2]) Die Stellungnahme zu der *Laband'schen* Theorie bildet das Lieblingsthema der neuesten deutschen Staatsrechtsliteratur. Einer der hervorragendsten Gegner dieser Theorie, *Hänel*, fordert in seiner Schrift: „Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne" (S. [8]) geradezu von jedem, der umfassendere Untersuchungen im Gebiete des deutschen Staatsrechtes anstellt, eine volle und offene Auseinandersetzung über den von *Laband* neugebildeten Begriff des Gesetzes. Wenn hier auf diese Frage nicht näher eingegangen wird, so geschieht dies nicht, um der Untersuchung derselben aus dem Wege zu gehen, sondern, weil die Austragung dieser Streitfrage für das Nothverordnungsrecht von keiner wesentlichen Bedeutung ist.

[3]) § 11 lit. *c*, cit. will offenbar mit den Worten: „Die Gesetzgebung über Monopole und Regalien und überhaupt alle Finanzangelegenheiten, welche den im Reichsrathe vertretenen Königreichen und Ländern gemeinsam sind" einen Gegensatz zu den an erster Stelle genannten Finanzoperationen und Verwaltungsmaßregeln ausdrücken.

[4]) Allerdings handelt § 11 lit. *c* cit. nicht ausschließlich von Gesetzgebungsangelegenheiten. Die Prüfung der Staatsrechnungsabschlüsse und Resultate der Finanzgebarung und die Ertheilung des Absolutoriums sind Verwaltungsangelegenheiten des Reichsrathes.

[5]) Vgl. *v. Martitz* in der Tübinger Zeitschr. 36. Bd. S. 238 f.: „Formelle Gesetzeskraft ist nichts als eben Gesetzeskraft. Sie kommt mit der materiellen ganz auf das Nämliche heraus. Es gibt überhaupt nur eine Gesetzeskraft und es gibt kein Gesetz ohne Gesetzeskraft." Durch diesen letzteren Satz, welchen wir, wofern er unter „Gesetzeskraft" die „specifische Gesetzeskraft" versteht, für durchaus zutreffend halten, verliert die Kategorie des blos formellen Gesetzes die ihr zugeschriebene staatsrechtliche Bedeutung.

ausschließlich auf das angedeutete Gebiet der formellen Gesetzgebung beziehen würde. Wir glauben jedoch, dass sich dies nicht zutreffend begründen ließe. Denn wenn auch § 14 von „dauernder Belastung" und von „Veräußerung" spricht, so folgt daraus doch nicht, dass damit nur die einzelne dauernde Belastung, die einzelne Veräußerung verstanden wird und nicht auch die Regelung des bei dauernden Belastungen und Veräußerungen überhaupt zu beobachtenden Vorganges.[6]) Diese graduelle Unterscheidung erweist sich also zunächst nicht als fruchtbar für die Interpretation des § 14.[7]) Es muss vielmehr auf die verschiedenen Zweige der Finanzthätigkeit selbst eingegangen werden.

Die Finanzwirtschaft des Staates ist, wie jede andere im Verkehre und nicht auf einer Robinsoninsel geführte Wirtschaft, der Hauptsache nach ein System von Einnahmen und Ausgaben. Jene wirtschaftliche Thätigkeit, welche das Wirtschaften im engsten Sinne, das Conserviren, Früchte ziehen u. s. w. umfasst, tritt dem gegenüber ganz in den Hintergrund. Wie nun aber Einnahmen und Ausgaben schon nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten einer durchaus verschiedenen Würdigung unterliegen, da sie verschiedene Zwecke zu erfüllen bestimmt sind, so sind in noch viel höherem Maße die rechtlichen Vorschriften verschieden, je nachdem sie sich auf die Staatseinnahmen oder auf die Staatsausgaben beziehen. Diese Unterscheidung macht sich im Finanzrechte überall und somit auch in dem hier zu behandelnden Ausschnitte desselben geltend. Es ergibt sich nämlich schon auf den ersten Blick, dass die in Frage stehende Bestimmung des § 14 sich nur auf die Staatsausgaben bezieht. Hinsichtlich der Einnahmevorschriften kennt das Nothverordnungsrecht eine verfassungsmäßige Schranke nicht. Nichts steht im Wege, dass, falls die Voraussetzungen des Nothverordnungsrechtes überhaupt gegeben sind, neue Steuern, Gebüren etc. durch Nothverordnungen eingeführt oder dass die bestehenden Steuern-, Gebüren- oder sonstigen Staatseinnahms-

[6]) Wenn man z. B. von einem Gesetze betreffend die ärarischen Mauthen [Gesetz vom 26. August 1891 Nr. 140 R.-G.-Bl.] spricht, so meint man damit nicht das Gesetz, welches bestimmte, einzelne Mauthen fixirt, bezw. Mauthstationen festsetzt, sondern das Gesetz, welches die Mautheinhebung überhaupt regelt, Bestimmungen hierüber trifft. In gleicher Weise kann ein Gesetz die Veräußerung von Staatsgut betreffen, wenn nicht durch das Gesetz die Veräußerung eines Staatsgutes eingeleitet, sondern, wenn nur im Allgemeinen *[in abstracto]* die Modalitäten festgestellt werden, unter welchen im concreten Falle eine Veräußerung von Staatsgut erfolgen soll.

[7]) Von Bedeutung könnte jedoch diese Unterscheidung werden rücksichtlich der Frage der dringenden Nothwendigkeit, da die Nothwendigkeit, eine bestimmte Maßregel zu treffen [ein sog. formelles Gesetz zu erlassen] früher dringend werden kann, als die Nothwendigkeit, allgemeine Normen für künftige Fälle zu erlassen. — *Bischof* a. a. O. S. 119 schließt aus diesem Grunde die Einführung eines „neuen Regelrechtes" im Wege einer Nothverordnung aus.

1) [illegible]

gesetze durch Nothverordnungen abgeändert oder aufgehoben werden.[8]) Ja selbst Steuernachlässe etc., welche ihrem Wesen nach eine Schädigung der Staatswirtschaft zu Gunsten der Volks- und Einzelwirtschaft bedeuten, können durch Nothverordnungen erfolgen, wenn die Regierung zu derartigen Actionen nicht schon gesetzlich berechtigt, beziehungsweise ermächtigt ist.

Anders verhält es sich mit den Staatsausgaben. Hier wollen wir nun vor allem auf die Stellung der Gesetzgebung zur Finanzverwaltung einen Blick werfen. Seit dem Octoberdiplom bis zum heutigen Tage wird bezüglich der Staatsausgaben der Unterschied zwischen beweglichem und unbeweglichem Staatsvermögen gemacht und festgehalten. Die Mitwirkung des Reichsrathes ist erforderlich zur Veräußerung, Umwandlung und Belastung des unbeweglichen Staatsvermögens [Octoberdiplom: Staatseigenthum]; wenngleich von dem beweglichen Staatsvermögen in unseren Verfassungsurkunden nirgends *expressis verbis* die Rede ist, so ist doch in diesem Falle das *argumentum a contrario* ganz unabweislich, dass die Veräußerung des beweglichen Staatsvermögens nicht von dem Consense der Gesetzgebung abhängig ist; denn es wäre sonst geradezu unerfindlich, warum von diesem Consense nur bei dem unbeweglichen Staatseigenthum gesprochen wird. Als Nutzanwendung ergibt sich hieraus für das Nothverordnungsrecht, dass unter der im § 14 erwähnten „Veräußerung von Staatsgut" nur die Veräußerung von unbeweglichem Staatsgut zu verstehen ist. „Staatsgut" bedeutet hier soviel, wie „Grund und Boden" des Staates. Wollte man dies nicht zugeben, so würde dies nicht nur der Gesetzgebung über die Competenz des Reichsrathes, sondern insbesondere auch unserer Praxis widersprechen, welche keinen Anstand nimmt, der Regierung im Nothverordnungswege die Ermächtigung zur Verwendung von Staatsbarmitteln zu bestimmten Zwecken zu gewähren.[9]) Es ist übrigens zu erwähnen, dass die verfassungsmäßige Bestimmung, wornach die Veräußerung des unbeweglichen Staatseigenthums eine gesetzliche Ermächtigung voraussetzt, in der Praxis sehr häufig über-

[8]) Dass eine Erhöhung der Besteuerung im Nothverordnungswege zulässig ist, hat der Abg. *Brestel* in seiner bei Berathung des Ges. v. 16. Juli 1867 gehaltenen Rede [Die neue Gesetzgebung Österreichs S. 38] hervorgehoben.

[9]) Z. B. Kais. Vdg. v. 18. Mai 1885 Nr. 94, v. 5. Sept. 1883 Nr. 121, v. 26. Sept. 1882 Nr. 130, v. 30. Oct. 1882 Nr. 152 R.-G.-Bl. etc. Vgl. *Gumplowicz*, Staatsr. S. 19 N. 21. [Die Mitwirkung des Reichsrathes fließt in diesen Fällen aus den Grundsätzen des Budgetrechts.] — Vereinzelt findet sich eine entgegengesetzte Anschauung in der Publicistik, so z. B. in der „N. Fr. Presse" vom 2. November 1889 Nr. 9049, wo es heißt: „Sicher ist, dass die verfassungstreuen Regierungen von dem § 14 des Staatsgrundgesetzes einen weit sparsameren Gebrauch machten und es vorzogen, derartige Unterstützungen durch die Gesetzgebung votiren zu lassen, wohl deshalb, weil eine rigorose Auslegung des §. 14 sich von der Auffassung kaum befreien kann, dass nichtrückzahlbare Unterstützungen, das sind Schenkungen, denn doch als eine „Veräußerung von Staatsgut" zu betrachten sind, welche § 14 aus dem Gebiete der Nothverordnung ausschließt."

aus drückend sein kann, was wieder zu dem bereits erwähnten Auskunftsmittel Anlass gegeben hat, die von der Verfassung geforderte Ermächtigung der Regierung generell zu übertragen, allerdings mit gewissen Beschränkungen und Vorsichten. So wird der Regierung die Befugnis ertheilt, kleinere in ihrem Maximalwerte bestimmte Grundstücke zu veräußern, oder das Recht, Grundstücke bis zu einem gesetzlich bestimmten Maximalgesammtwert zu verkaufen, und es pflegt an derlei Befugnisse die Verpflichtung zur nachträglichen parlamentarischen Rechtfertigung geknüpft zu werden.[10]) Es lässt sich nicht leugnen, dass durch diese Generalermächtigungen das einfache verfassungsmäßige Princip mitunter bis zur Unkenntlichkeit entstellt wird. Es wird dadurch die nach der Verfassung klare Grenze zwischen der Verwaltung des beweglichen und des unbeweglichen Staatsvermögens verwischt. Für das Bereich der erwähnten Generalvollmachten verwaltet die Regierung beide Theile des Staatseigenthums in gleicher Weise. Verwaltet sie sie schlecht, dann kann ein Vorwurf in den seltensten Fällen das einzelne Geschäft treffen. Letzteres kann nur der Fall sein, wenn die Regierung ein wertvolleres Grundstück verkauft hat, als sie nach dem gesetzlich festgestellten Maximalwerte verkaufen durfte; insoweit aber das Gesetz nicht einen Maximalwert für das einzelne Grundstück feststellt, sondern einen Maximalwert für sämmtliche innerhalb der bestimmten Verwaltungsperiode zu veräußernde Grundstücke, bleibt jedes einzelne Geschäft, welches die Regierung auf Grund dieser Vollmacht abschließt, für alle Fälle intact [insoferne nicht schon das einzelne Grundstück jenen Maximalwert übersteigt], und wenn die Summe der Geschäfte die gesetzliche Vollmacht überschreitet, so kann lediglich die Geschäftsführung, nicht aber der Geschäftsabschluss im einzelnen Falle angefochten werden. Und

[10]) Vgl. z. B. Art. VII. des Finanzgesetzes für das Jahr 1893, vom 26. März 1893 Nr. 44 R.-G.-Bl.: „Der Finanzminister wird ermächtigt, während des Jahres 1893 Objecte des unbeweglichen Staatseigenthumes, deren Schätzungswert für jedes einzelne den Betrag von 25.000 fl. nicht übersteigt, bis zum Gesammtwerte von 300.000 fl. ohne vorausgegangene specielle Zustimmung des Reichsrathes gegen bloße nachträgliche Rechtfertigung zu veräußern. Ebenso ist der Finanzminister gegen nachträgliche Rechtfertigung ermächtigt, während des Jahres 1893 die Belastung von Objecten des unbeweglichen Staatseigenthumes mit Dienstbarkeiten zu gestatten, wenn der Wert des zu belastenden Objectes oder des einzuräumenden Rechtes in jedem einzelnen Falle den Betrag von 25.000 fl. nicht übersteigt. Der Gesammtwert der im Jahre 1893 in dieser Weise einzuräumenden Dienstbarkeiten darf den Betrag von 200.000 fl. nicht übersteigen. Ferner ist der Finanzminister gegen nachträgliche Rechtfertigung ermächtigt, während des Jahres 1893 den im Nutzgenuße von Staatseisenbahnen stehenden Gesellschaften die Bewilligung zum Verkaufe von entbehrlichen Staatseisenbahngrundstücken gegen angemessene Entschädigung des Staatsschatzes für das Aufgeben des Eigenthumsrechtes, und zwar auch in jenen Fällen zu ertheilen, in welchen der Schätzungswert des einzelnen Verkaufsobjectes den Betrag von 25.000 fl. übersteigt."

damit steht man auch hier völlig auf jenem Standpunkte, welcher bezüglich der Verwaltung des beweglichen Staatsvermögens eingenommen werden muss. Das einzelne Geschäft kann, herausgerissen aus dem Zusammenhange der planmäßigen Verwaltung, hier ebensowenig, wie auf dem Gebiete der Mobilarfinanzverwaltung einer Kritik bezüglich seiner Gesetzmäßigkeit unterzogen werden. Das, was die Verfassung neben anderen Rücksichten wohl auch vor Augen hatte, dass auch der Käufer eines Staatsgrundstückes wissen solle, er könne giltig nur dann kaufen, wenn die Regierung durch ein Specialgesetz zum Vertragsabschluss ermächtigt sei, wird hier nicht erreicht; denn niemand kann wissen, ob die Regierung vollmachtgemäß handle oder nicht. Diese Einschränkung des verfassungsmäßigen Princips hat sich jedoch in unserem Staatsleben eingebürgert und lässt sich, wenn auch nicht aus dem Principe, so doch aus dem Gesichtspunkt: *minima non curat praetor* rechtfertigen und befürworten, wobei natürlich die *minima* an Umfang in dem Maße gewinnen müssen, als unsere moderne Gesetzgebung dem altrömischen Prätor an Stellung und Bedeutung überlegen ist. — Die erwähnte Erscheinung, dass zahlreiche Generalermächtigungen das verfassungsmäßige Princip durchsetzen, hat nun auf das Nothverordnungsrecht keinerlei Einfluss. Insoweit die Ermächtigungen reichen, bedarf die Regierung der Nothverordnung nicht, wo jene fehlen, genügt die Nothverordnung nicht. Hier ist also für das Mittelglied der Nothverordnung kein Raum. Hier ist nur Gesetz oder delegirte Verordnung möglich; insbesondere muss man sich hüten, darin etwa eine Nothverordnung zu erblicken, dass der Regierung die Ermächtigung zum Güterverkaufe gegen nachträgliche Rechtfertigung übertragen wird. Diese nachträgliche Rechtfertigung ist nur eine Controlmaßregel; das Parlament will wissen, wie die Regierung von ihrem Mandate Gebrauch macht, es ist dies eine abgesonderte Controle, eine Vorcontrole vor der bei der Genehmigung des Staatsrechnungsabschlusses sich darbietenden Überprüfung der gesammten Finanzverwaltung. Dies ergibt sich schon daraus, dass derartige Ermächtigungen niemals für den Fall ertheilt werden, dass der Reichsrath gerade nicht versammelt ist, und dass ihre Benützung an keine formellen Voraussetzungen geknüpft ist. Die Entgegennahme einer solchen Rechtfertigung seitens des Reichsrathes ist also ein Specialfall der oben erwähnten „unechten Genehmigung".[10a]) — Die übrigen Fragen, die hier aufgeworfen werden können, sind privatrechtlicher Natur; was Staatsvermögen ist,[11]) welches Staatsvermögen unbeweglich ist[12]), und was man

[10a]) S. 69.

[11]) im Gegensatze zum öffentlichen Gut, zum Privatgut des Landesfürsten, zum Gemeindegut. §§ 287—289 a. b. G. B.

[12]) § 293 a. b. G.-B.

unter Veräußerung versteht, darüber gibt die privatrechtliche Theorie hinreichenden Aufschluss. Eine besondere Art der Veräußerung ist die an vielen Stellen erwähnte Umwandlung des unbeweglichen Staatseigenthums;[13]) fraglich könnte nur sein, ob der Veräußerung auch die dingliche Belastung des unbeweglichen Staatsgutes gleichzuhalten ist. Ein *argumentum a maiori ad minus* wäre hier wohl sehr gefährlich. Glücklicherweise wird der Frage die Spitze abgebrochen durch die Bestimmung des § 14, dass auch die dauernde Belastung des Staatsschatzes im Wege der Nothverordnung unzulässig ist. Wir werden uns hierüber und insbesondere über das Requisit „dauernd" im Folgenden noch verbreiten müssen.

Da die staatliche Finanzverwaltung ein System von Einnahmen und Ausgaben ist und nicht etwa ein bloßes Aggregat von verbindungslosen Geschäften der einen und der anderen Art, so genügt es nicht, die Einnahmen und Ausgaben des Staates abgesondert zu betrachten und durch besondere Gesetze und Rechtsvorschriften zu regeln; es handelt sich vielmehr auch darum, den stetigen Zusammenhang zwischen Ausgaben und Einnahmen zu regeln und zu erhalten. Hieher gehören alle jene Erscheinungen, welche wir unter dem Namen des Budgetrechtes zusammenfassen. Das Budget, welches in der constitutionellen Monarchie in der Form des Finanzgesetzes auftritt, befasst sich mit der gesammten Finanzverwaltung. Nicht bloß solche finanzielle Geschäfte, welche an und für sich, ihrer Natur wegen, eine gesetzliche Grundlage voraussetzen, wie die durch die Besteuerung erzielten Einnahmen oder die Veräußerung von unbeweglichem Staatseigenthum finden Erwähnung im Budget. Das Finanzgesetz muss vielmehr alle Arten von Staatseinnahmen und Ausgaben umfassen, weil ein Wirtschaftsplan nicht möglich ist, wenn man nicht alle Einnahmsquellen und Ausgabebedürfnisse berücksichtigt. Es ist daher nicht eine unnütze Wiederholung oder ein theoretischer Fehler, sondern in der Natur der Sache begründet, wenn § 11 lit. *c* des Grundgesetzes über die Reichsvertretung die finanzrechtliche Competenz des Reichsrathes in Bezug auf die Staatseinnahmen, auf die Staatsausgaben und dann auch noch in Bezug auf das Budget abgrenzt. In letzterer Beziehung gehört der Reichsgesetzgebung an: „die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes und insbesondere die jährliche Bewilligung der einzuhebenden Steuern, Abgaben und Gefälle." Die Frage, was zu geschehen hat, oder vielmehr die juristische Rechtfertigung dessen, was geschehen würde, wenn der von der Verfassung vorausgesetzte Staatsvoranschlag für eine bestimmte Wirtschaftsperiode nicht

[13]) Eine solche ist namentlich der Tausch. Vgl. z. B. das Gesetz vom 11. August 1891 Nr. 124 R.-G.-Bl. betreffend die tauschweise Überlassung eines Objectes des unbeweglichen Staatseigenthumes im Wienerwalde.

zustande käme, erfreut sich in der Literatur des deutschen Staatsrechtes einer sehr eingehenden und lebhaften Beleuchtung. Das nicht zustande gekommene Etatgesetz, oder wie man sich mitunter, aber nicht streng juristisch ausdrückt: „der verweigerte Etat“ bildet sowohl vom Standpunkte des allgemeinen, als von dem der verschiedenen positiven Staatsrechte eine mit großem Scharfsinne erörterte Streitfrage.

Es liegt nahe, bei diesem Ausnahmsfalle und der durch ihn geschaffenen Nothlage der Regierung und des Staates an die Anwendung des Nothverordnungsrechtes zu denken. [14]) Was unser österreichisches Staatsrecht betrifft, so glauben wir, wird sich gegen die Zulässigkeit einer Budgetnothverordnung aus der Verfassung wohl nichts einwenden lassen. Die Feststellung des Voranschlages enthält nicht oder muss wenigstens nicht eine dauernde Belastung des Staatsschatzes oder eine Veräußerung von unbeweglichem Staatsgut enthalten. Eine Abänderung der Staatsgrundgesetze enthält sie an sich gewiss auch nicht. Denn, wenn auch § 11 lit. c ein Gesetz voraussetzt, welches den Voranschlag des Staatshaushaltes feststellt, so liegt doch in dieser Gesetzesbestimmung keine Abänderung oder auch nur Abschwächung des § 14 desselben Gesetzes,

[14]) *Jellinek*, Ges. u. Vdg. S. 302 ff. spricht bei Besprechung dieser Frage vom „Nothrecht“ und „Nothstand“ des Staates. Desgleichen spricht *Schulze* (bei *Marquardsen*, Das Staatsrecht des Königreiches Preußen, S. 104) von einer Nothstandslage der Regierung im Falle des Nichtzustandekommens des Etatsgesetzes. Dagegen wendet sich *Laband*, Staatsrecht 2. Aufl. II. Bd. S. 1040 mit der sehr sarkastischen, aber darum noch nicht zutreffenden Bemerkung, dass *Schulze* den Nothstand, in welchen die Vertreter einer falschen Budgettheorie wegen der absurden Consequenzen der letzteren gerathen, mit dem Nothstande der Regierung, den jene Theorie nicht zu erzeugen vermag, verwechsle. An einer anderen Stelle (2. Aufl. II. Bd. S. 1014 N. 1) spricht sich *Laband* dahin aus, dass der Ersatz eines Etatsgesetzes durch eine Nothverordnung „der Sache nach“ sowohl im Deutschen Reiche als auch in Preußen ausgeschlossen sei. „Der Sache nach“ bedeutet soviel, als dass bei dem Etatgesetz die Mitwirkung des Parlaments erforderlich ist. Dies ist aber bei anderen Gesetzen nicht minder der Fall. Wenn aber die Verfassung der Krone ein Nothverordnungsrecht einräumt, wie dies in Preußen der Fall ist (für das deutsche Reichsrecht kann die Zulässigkeit einer Budgetverordnung allerdings nicht behauptet werden), so haben wir, um mit *Hänel* zu reden, kein „wissenschaftliches Recht“, der Krone dieses Nothverordnungsrecht abstracter Theorien wegen gerade dort zu verkümmern, wo es unter Umständen am wertvollsten sein kann. — Was das österr. Recht betrifft, so wurde die Anwendbarkeit des ehemaligen § 13 auf das Budgetrecht in der ersten Session des („engeren“) Reichsrathes lebhaft discutirt. (Vgl. hierüber oben S. 9 Note 15). — Hieher gehört auch aus neuester Zeit die Nothverordnung vom 13. März 1891 Nr. 38 R.-G.-Bl., betreffend die Verlängerung der Verwendungsdauer mehrerer mit Ende März 1891 erlöschender Credite, welche ganz und gar den Inhalt eines „Finanzgesetzes“ im technischen Sinne hat, und vom Reichsrathe anstandslos genehmigt wurde. (Nr. 56 R.-G.-Bl. ex 1891).

Von einem „Nothstand des Staates“ spricht auch *Hänel* a. a. O. S. [257]. Vgl. auch die Ausführungen *Bischof's* a. a. O. S. 139 ff und *Bornhak* a. a. O. III. Bd. S. 598.

welcher die Nothverordnung dem Gesetze im Allgemeinen gleichstellt. [15]) Allerdings **kann** das Finanzgesetz bei dem Umstande, als es in vielen Beziehungen eine *lex per saturam* ist, [16]) auch Abänderungen des Staatsgrundgesetzes oder finanzielle Verfügungen beziehungsweise Ermächtigungen der in § 14 verbotenen Art enthalten. Derartige Bestimmungen dürften natürlich in einer Budget**nothverordnung** nicht vorkommen. Fehlen sie, und sind die übrigen Voraussetzungen des Nothverordnungsrechtes gegeben, dann liegt kein Grund vor, die Budgetnothverordnung formell anzufechten. [17]) Daraus ergibt sich, — und dies ist gewiß ein befriedigendes Resultat — dass für Österreich das Schreckgespenst eines etatlosen Zustandes wohl kaum existirt; die dringende Nothwendigkeit eines Finanzgesetzes ist doch gewiss allgemein anerkannt und findet in dem Vorhandensein der diesbezüglichen staatsrechtlichen Literatur über das Nichtzustandekommen des Etatgesetzes ihre genügende Bekräftigung. Es werden also selten so unbestritten, wie gerade in diesem Falle, die Voraussetzungen der Nothverordnung zusammentreffen; dass hiezu das Nichtversammeltsein des Reichsrathes gehört, wird der Regierung am wenigsten hinderlich sein, weil sie diese Voraussetzung jederzeit herbeizuführen imstande ist. Thut sie dies aus dem Grunde, weil sie die gegründete Überzeugung hat, dass der Reichsrath auch bei fortgesetzter Bemühung ihrerseits einen sanctionsfähigen Etatbeschluss nicht fassen wird, so wird man ihr aus der Schließung der Session oder Auflösung des Abgeordnetenhauses etc. deshalb, weil diese Maßregel getroffen wurde, um auf dem Nothverordnungswege die Bedingungen einer gedeihlichen Finanzverwaltung zu schaffen, keinen Vorwurf machen können. [18]) Gerade hier erweist sich also das Nothverordnungsrecht als besonders wertvoll; ja man sollte meinen, wäre es nicht der Regierung überhaupt eingeräumt,

[15]) Vgl. oben S. 75. Note 28).

[16]) Vgl. über dessen verschiedenartigen Inhalt in Österreich: *Seidler*, Lehrbuch der österr. Staatsverrechnung S. 61 f. *Franz*, Österr. Staatsverrechnungskunde S. 347 ff.

[17]) Derselben Ansicht scheint *Seidler* zu sein, welcher (Budget und Budgetrecht S. 238) sagt: „Ob der Weg des Nothgesetzes (sc. bei Etatsüberschreitungen) zulässig sei, hängt von dem positiven Staatsrechte ab. Für Österreich ist die Frage für den Fall einer dauernden Belastung des Staatsschatzes zu verneinen, da diese im § 14.... ausdrücklich von der Nothgesetzgebung eximirt ist, **sonst zu bejahen.**" — Die Zulässigkeit einer Budgetnothverordnung (nach preußischem Recht) gibt auch *Bornhak*, Preuß. Staatsr. I. Bd. S. 514 und III. Bd. S. 598 zu.

[18]) Eine Vorsorge gegen eine derartige Parlamentsauflösung enthielt §6 des ungarischen Gesetzartikels IV von 1847/1848 über die jährliche Session des Reichstages, welcher geradezu die Schließung der Jahressession und die Auflösung des Reichstages ausschloss, **wenn die Schlussrechnung über das letzte Jahr und der Voranschlag für das nächste Jahr seitens des Ministeriums dem Reichstage nicht unterbreitet und über diese Angelegenheiten noch nicht Beschluss gefasst wurde.** Etwas gemildert wurde diese Bestimmung durch den Ges.-Art. X des Jahres 1868.

so hätte es für den Fall des Nichtzustandekommens des Finanzgesetzes eigens geschaffen werden müssen oder sollen. Und in der That ist auf jenem Gebiete, welches außerhalb des Geltungsbereiches unserer Staatsgrundgesetze liegt, nämlich in den rechtlichen Beziehungen der beiden Reichshälften zu einander ein dem Nothverordnungsrechte wenigstens seiner Bestimmung nach ähnliches Institut, speciell für die Zwecke der Finanzverwaltung, eingeführt worden. Sollte nämlich zwischen beiden Reichshälften ein Übereinkommen bezüglich des Quotengesetzes nicht erzielt werden, so bestimmt zufolge des § 3 des Gesetzes vom 21. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 146 der K a i s e r das Verhältnis, nach welchem die Reichstheile zu den Kosten der gemeinsamen Angelegenheiten beizutragen haben. Diese kaiserliche Verordnung, welche entsprechend ihrem ausnahmsweisen Charakter nur für die Dauer eines Jahres gilt, [19] ist natürlich auch von Einfluss auf das österreichische Budget, da der nach der Quote berechnete Beitrag zu den Kosten der gemeinsamen Verwaltung einen Bestandtheil unseres Ausgabenetats bildet. Durch die kaiserliche Verordnung auf Grund des § 3 cit. wird auch in dieser Beziehung das österreichische Finanzgesetz gegen Verzögerungen in der parlamentarischen Behandlung geschützt, so dass § 3 cit. in Verbindung mit § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung die feste gesetzliche Grundlage bildet, auf welcher ein Nothbau der Finanzverwaltung aufgeführt werden kann.

Es ist nun noch jener Geschäfte zu gedenken, welche den Staatsausgaben und den Staatseinnahmen zwar ähnlich sind, aber doch mit ihnen nicht zusammenfallen. Es sind dies die Geschäfte, aus welchen für den in Betracht kommenden Theil, also im vorliegenden Falle für den Staat, Rechte oder Pflichten vermögensrechtlicher Natur erwachsen. Über die Geschäfte der ersteren Art, bei welcher der Staat Rechte erwirbt, ist kein Wort weiter zu verlieren, da in dieser Beziehung dasselbe gilt, was oben über die Staatseinnahmen gesagt wurde. Näher einzugehen dagegen ist auf die Verpflichtungs-, oder, wie man sie ganz allgemein nennen kann, auf die B e l a s t u n g s-Geschäfte der Finanzverwaltung. Die Belastung selbst ist der Eintheilung der Vermögensrechte entsprechend eine verschiedene, je nachdem sie eine dingliche oder obligatorische ist.

---

[19]) § 21 des ungarischen Gesetzartikels XII vom J. 1867 enthält allerdings keine Fristbestimmung für die Wirksamkeit der kaiserlichen Verfügung. Die Abweichung des österreichischen Gesetzes ist eine beabsichtigte, wie die Motive zum Gesetze vom 21. Dec. 1867 Nr. 146 R.-G.-Bl. ergeben. (Die neue Gesetzgebung Österreichs S. 521.) Es ist natürlich, dass die bezügliche kaiserliche Verfügung in beiden Reichshälften z u g l e i c h ihre Wirksamkeit verlieren muss, so dass die Bestimmung des ö s t e r r. Gesetzes auch für das u n g a r i s c h e Recht gilt. — Vgl. über die Incongruenz des österreichischen und des ungarischen Gesetzes: *Dantscher von Kollesberg*, Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn S. 41 ff. N. 19.

Die dingliche Belastung trifft in erster Reihe das einzelne Staatsgut, und erst durch dieses den Staatsschatz. Die obligatorische Belastung trifft von vornherein nur den Staatsschatz. In diesem Sinne glauben wir wenigstens die Termini des § 14 verwerten zu dürfen. Schon der Sprachgebrauch kommt dieser Interpretation zu Hilfe. Bei einem „Gute" denkt man gewiss zunächst an ein unbewegliches, liegendes Gut.[20]) Ja in gewissen Zusammensetzungen hat das Wort „Gut" ausschließlich diesen Sinn (z. B. Bauerngut, Rittergut); andererseits wird man bei dem Worte „Staatsschatz" erst in allerletzter Linie an unbewegliche Güter, vor allem aber an die Barbestände, Effecten und überhaupt an die beweglichen Bestandtheile des Staatsvermögens denken. Diese sprachlichen Argumente treten jedoch in den Hintergrund gegenüber jenen, welche der Sache selbst entnommen sind. Dass „Staatsgut" im § 14 nur „unbewegliches Staatsgut" bedeuten kann, wurde aus § 11 des Grundgesetzes bereits oben nachgewiesen. Ist dies nun richtig, so muss „Staatsschatz" gewiss etwas anderes bedeuten, da sonst Veräußerung und Belastung, sowie z. B. in § 11 cit. zusammengezogen worden wären. Es würde dann heißen: „Veräußerung und Belastung von Staatsgut". Dazu kommt, dass es gewiss widersinnig wäre, die dingliche Belastung von Staatsgütern dem Gebiete der Nothverordnung zu entziehen, die Aufnahme dauernder und drückender Anlehen dagegen nicht. Denn in ersterem Falle ist ja die Gefahr, die dem Staate droht, nicht so groß; sie lässt sich ziffermäßig nach dem Werte des belasteten Grundstückes berechnen; insoweit nämlich der Staat Personalschuldner ist und mit seinem ganzen Vermögen haftet, liegt eine dingliche Belastung nicht vor; insoweit er aber Hypothekarschuldner ist, wird seine Verbindlichkeit erschöpft durch die executive Hingabe des belasteten Objectes. Mag man die Sache also nach welcher Richtung immer betrachten: es unterliegt gar keinem Zweifel, dass der „Staatsschatz" des § 14 identisch ist mit dem „Staatsvermögen". Trotzdem müssen wir auch hier innerhalb der Belastung des Staatsschatzes die Unterscheidung zwischen dinglicher und obligatorischer Belastung machen, weil sie im Grundgesetze über die Reichsvertretung und den demselben vorangehenden Verfassungsgesetzen zum Ausdruck kommt. Die dingliche Belastung des Staatsschatzes fällt nämlich in den Wirkungskreis des Reichsrathes (abgesehen von ihrem budgetären Charakter, der hier nicht in Betracht gezogen wird) nur dann, wenn sie das unbewegliche

---

[20]) In früheren Jahren fand sich im österreichischen Staatsvoranschlage die Budgetpost: „Einnahmen aus der Veräußerung von Staatseigenthum", wobei subintelligirt werden musste: „von unbeweglichem Staatseigenthum" (vgl. z. B. R.-G.-Bl. für 1868 S. 221, für 1870 S. 104 f.). Gegenwärtig lautet das Budgetcapitel: „Einnahmen aus der Veräußerung von unbeweglichem Staatseigenthum" (z. B. R.-G.-Bl. für 1891 S. 284, 285, 552, 553).

Staatsvermögen betrifft. Die Belastung des unbeweglichen Staatsvermögens setzt an und für sich, ganz abgesehen von ihrem sonstigen Einflusse auf die Finanzverwaltung, den Consens der Gesetzgebung voraus. Für die dingliche Belastung des beweglichen Staatseigenthums dagegen, für die Verpfändung von Effecten, Cautionslegung u. s. w. ist nach dem auch hier zulässigen *Argumentum a contrario* im einzelnen Falle die vorausgehende Ermächtigung der gesetzgebenden Gewalt nicht nothwendig. Der Belastung des unbeweglichen Staatsvermögens ist vollständig gleichzuhalten die Umwandlung in der Belastung des Staatsgutes. [21]) Was nun die Beschränkung des Nothverordnungsrechtes in dieser Richtung betrifft, so ist hervorzuheben, dass nach dem Wortlaute des § 14 nur dauernde Belastungen des Staatsschatzes nicht Gegenstand der Nothverordnung sein können. Wann eine Belastung dauernd ist, kann nun allerdings von verschiedenen Standpunkten verschieden beantwortet werden. Insoweit es sich jedoch um dingliche Belastungen unbeweglicher Güter handelt (die beweglichen kommen hier dem Angeführten zufolge nicht in Betracht) glauben wir, dass eine jede Belastung als dauernd angesehen werden muss; denn einerseits ist das Pfandrecht (welches hier doch vor allem zu berücksichtigen ist; bezüglich der Dienstbarkeiten u. s. w. gilt das Folgende übrigens noch in erhöhtem Maße) in seiner Wirksamkeit nicht befristet, mag auch das sicherzustellende Recht befristet sein; andererseits aber kann die Verpfändung (durch die Geltendmachung des Distractionsrechtes) zur Veräußerung des unbeweglichen Gutes, und somit zur gänzlichen Entfremdung desselben führen. Wenn nun freilich die von einem Gläubiger erwirkte Veräußerung eines Staatsgutes gewiss nicht zu jenen Veräußerungen gezählt werden kann, zu denen die Ermächtigung der gesetzgebenden Gewalt erforderlich ist, so steht doch die Regierung der executiven Veräußerung nicht unbetheiligt gegenüber, da sie selbst es war, welche dem Gläubiger mit dem Pfandrechte auch die Distractionsbefugnis eingeräumt hat. Es ist also auch aus diesem Grunde zweckmäßig, die Verpfändung der Veräußerung gleichzustellen. Die Einschränkung des der Nothverordnung entzogenen

---

[21]) Vgl. das Ges. v. 20. Juni 1868 Nr. 68 R.-G.-Bl. über den Verkauf von unbeweglichem Staatseigenthum, Punkt 3: „Im Falle, als die zu veräußernden Staatsgüter zu den auf Grund der Verordnung vom 24. April 1866 Nr. 47 R.-G.-Bl. an die Bodencreditanstalt verpfändeten Objecten gehören und die Übertragung der für die genannte Anstalt auf einzelnen dieser Pfandobjecte haftenden Pfandrechte auf andere, im beiliegenden Verzeichnisse nicht genannten Gegenstände des unbeweglichen Staatseigenthums sich als zweckmäßig darstellt und die Bodencreditanstalt hiezu ihre Zustimmung erteilt, ist Mein Finanzminister ermächtigt, jene Übertragung vorzunehmen." Diese Bestimmung kann zugleich als Beleg dafür dienen, dass mehr oder weniger generelle Ermächtigungen auch hier die Durchführung der Verfassungsbestimmung erleichtern.

Gebietes auf dauernde Belastungen hat somit nur Bedeutung auf dem nunmehr zu besprechenden Gebiete der obligatorischen Belastungen des Staatsschatzes.

Auch hier ist von der Competenz des Reichsrathes der Ausgang zu nehmen. In den Wirkungskreis des Reichsrathes gehört zufolge § 11 lit. *c* des Grundgesetses über die Reichsvertretung die Aufnahme neuer Anlehen und die Convertirung bestehender Staatsschulden. Das ganze Gebiet der obligatorischen Belastungen ist damit offenbar nicht erschöpft. Nicht jedes obligatorische Geschäft ist ein „Anlehen". Die überaus zahlreichen activen und passiven Creditgeschäfte, die in einer geregelten Finanzverwaltung ebenso häufig, ja noch viel häufiger vorkommen, als in einer großen Privatwirtschaft, und die sich nicht unter den juristischen Begriff des Anlehens bringen lassen, können von der Regierung und den ihr untergeordneten Organen ohne Hinzutreten einer parlamentarischen [bezw. gesetzlichen] Ermächtigung [auch hier vom Budgetrecht ganz abgesehen] besorgt werden.[22]) Für die gesetzgebende Gewalt kommt nur das eingeschränkte Gebiet der im technischen Sinne sogenannten „Staatsschulden" in Betracht. Was eine Staatsschuld ist, soll hier als feststehend angenommen und nicht weiter erörtert werden. Soviel geht wohl aus § 11 lit. *c* des Grundgesetzes über die Reichsvertretung hervor: Staatsschulden zu contrahiren oder zu convertiren ist die Regierung ohne eine diesbezügliche Ermächtigung nicht berechtigt.[23]) Wie verhält es sich aber mit dem Nothverordnungsrechte? Die Februarverfassung traf hierüber keine Bestimmung, da sie überhaupt der Nothverordnung keine inhaltlichen Beschränkungen setzte. Dennoch aber war man schon unter

[22]) Wenn das Finanzgesetz die Regierung ermächtigt, zu einem bestimmten Zwecke eine Ausgabe in einer gewissen Höhe zu machen, so liegt hierin zugleich auch die Ermächtigung, sich bis zu derselben Höhe für denselben Zweck obligatorisch zu verpflichten. — Vgl. *Laband*, Staatsr. 2. Aufl. II. Bd. S. 876: „Die Regierung bedarf daher keiner besonderen Autorisation zur Übernahme dieser Schulden; [sc. der Verwaltungsschulden.] sie ist vielmehr durch den allgemeinen Verwaltungsauftrag befugt, mit giltiger Wirksamkeit für den Fiscus alle diejenigen Schulden zu contrahiren und zu bezahlen, welche aus der Durchführung dieses Verwaltungsauftrages ...... sich ergeben". Allerdings wird dieser Satz in den weiteren Ausführungen *Laband's* eingeschränkt.

[23]) Anders allerdings *Ulbrich*, Staatsr. S. 698: „Diese Zustimmung [nämlich die Zustimmung des Reichsrathes] ist aber nur erforderlich zur Aufnahme fundirter Schulden, welche dem Staatshaushalte bleibend außerordentliche Hilfsmittel zuführen sollen, nicht aber zur Aufnahme schwebender Schulden, [durch Ausstellung kurzfristiger Wechsel oder Schatzscheine, durch Benützung des Bankcredits] die innerhalb des Finanzjahres durch die später fälligen Eingangssummen wieder zurückzuzahlen sind." [Bei *Marquardsen* S. 139 scheint *Ulbrich* diese Unterscheidung fallen gelassen zu haben.] Gegen diese Ansicht spricht wohl deutlich § 10, lit. *a* des Gesetzes vom 10. Juni 1868 Nr. 54 R.-G.-Bl., von welchem noch die Rede sein wird. Vgl. auch § 5,

der Herrschaft dieser Verfassung bemüht, die parlamentarischen Rechte auch für den Fall einer im Nothverordnungswege aufzunehmenden Staatsanleihe möglichst zu schützen, und benützte hiezu das eben ins Leben tretende Institut der reichsräthlichen Staatsschuldencontrolcommission.[24]) Diese Commission sollte zufolge des § 6 des Gesetzes vom 13. December 1862 R.-G.-Bl. Nr. 96 auch dann in Wirksamkeit bleiben, wenn der Reichsrath vertagt, das Abgeordnetenhaus aufgelöst wird oder dessen sechsjährige Functionsdauer erlischt; die Schließung der Session ist hier nicht insbesondere erwähnt; es lässt sich aber unschwer der § 6 auch auf diesen Fall der Einstellung der parlamentarischen Thätigkeit analog anwenden. Diese permanente Wirksamkeit der Staatsschuldencontrolcommission gab Anlass zu den in den §§ 9 lit. *a*, 13 und 14 al. 3 des Controlgesetzes aufgenommenen Bestimmungen, von welchen jene der beiden erstgenannten Paragraphen auf das Nothverordnungsrecht Bezug nehmen. Wenn nämlich im Sinne des (damaligen) § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung außerordentliche Finanzmaßregeln beabsichtigt werden, so ist die Commission davon in Kenntnis zu setzen und sie hat, sobald das Anlehen auf Grund des § 13 aufgenommen wird, bezüglich der Eintragung des Anlehens in das Hauptbuch, ferner bezüglich der Erzeugung und Ausfertigung der Staatsschuldverschreibungen in derselben Weise vorzugehen, wie wenn das Anlehen mit Zustimmung des Reichsrathes aufgenommen worden wäre. Hätte sich die Nothwendigkeit ergeben, von diesen Gesetzes-Bestimmungen Gebrauch zu machen, so wäre es wohl zu schweren staatsrechtlichen Conflicten gekommen; denn die Interpretation des § 9 lit. *a* cit. ist keineswegs eine leichte. Soviel dürfte aus der angeführten Stelle allerdings hervorgehen, dass die Commission von allen außerordentlichen Finanzmaßregeln in Kenntnis zu setzen war, bevor sie ins Werk gesetzt wurden; denn § 9 spricht von beabsichtigten Finanzmaßregeln. Was für eine Bedeutung jedoch dieses Inkenntnissetzen hatte, ob lediglich eine formale oder eine materielle, ob in letzterem Falle das Finanzministerium an den diesbezüg-

al. 3 des Ges. v. 24. Dec. 1867 Nr. 3 ex. 1868. Allerdings lässt sich nicht verkennen, dass der Ausdruck: „schwebende Schuld“ in mancher Richtung unklar ist und als technischer Begriff viel enger gefasst werden sollte, als dies thatsächlich und zwar auch in officieller Weise geschieht. Dazu kommt noch, dass die Principien des Budgetrechts hier verwirrend wirken, indem das Finanzgesetz mit der Ausgabeermächtigung zugleich stillschweigend die Ermächtigung zur Schuldencontrahirung gewährt. [Vgl. oben Note 22] In diesem Falle entfällt natürlich die besondere gesetzliche Ermächtigung im einzelnen Falle. Hierher gehören auch die von *Ulbrich* angeführten Arten von Schulden, welche durch spätere Eingangssummen in demselben Finanzjahre getilgt werden.

[24]) Schon mit dem kais. Patent v. 23. December 1859 Nr. 226 R.-G.-Bl. war eine „Staatsschulden-Commission“ eingesetzt worden, welche wieder ihrerseits die auf Grund des Patentes vom 22. Jänner 1817 gebildete Commission ablöste.

lichen Beschluss der Staatsschuldencontrolcommission gebunden war oder nicht, welche Folge im ersteren Falle die Unterlassung der vorherigen Verständigung nach sich zog, und endlich, welche Finanzmaßregeln „außerordentliche“ sind, das sind offene Fragen, die sich aus dem Gesetze selbst wohl nicht beantworten lassen, welche aber heute nur historische Bedeutung haben.[25]) Die durch das Septemberpatent verfügte Sistirung der Februarverfassung hatte eine Sistirung der Staatsschuldencontrolcommission nicht zur Folge. Die Controlcommission war das einzige, aus der Verfassungszeit herrührende Organ, welches durch die Verfassungssistirung in seiner **Existenz** nicht bedroht wurde. Wohl aber in seinem Wesen! Ihrer Bestimmung nach war die Controlcommission ein Hilfsorgan der Reichsvertretung; sie sollte nur dazu dienen, dem parlamentarischen Controlrechte[26]) zur practischen Durchführung zu verhelfen und jene Schwierigkeiten zu beseitigen, die sich diesem Controlrechte in Folge der schwerfälligen Geschäftsordnung des Zweikammerparlamentes entgegenstellen. Dadurch aber, dass man sich entschloss, auch in der Sistirungszeit die Controlcommission ihres Amtes walten zu lassen, war man genöthigt, sie aus einem reichsräthlichen Hilfsorgan (welches ohne Reichsrath ja ganz widersinnig gewesen wäre) zu einem Hilfsorgan der Krone zu machen, ein Gedanke, der in dem Gestze vom 27. October 1865 R.-G.-Bl. Nr. 107 seine legislative Durchführung gefunden hat. Die Controlcommission ist nach diesem Gesetze, wenn auch nicht dem Namen, so doch der Sache nach eine kaiserliche Behörde, ein Glied mehr in der ohnedies reichgegliederten Kette des österreichischen Behördenorganismus. Die Controle, die von dieser Commission bezüglich der Staatsschulden geführt wurde, war daher lediglich eine **Verwaltungs**controle, geradeso, wie die Controle der vorconstitutionellen Staatsschuldencommission, und entbehrte des verfassungsrechtlichen Charakters[27]). Natürlich musste die Reorganisirung der Controlcommission in Angriff genommen werden, als verfassungsmäßige Zustände wiederum ins Leben traten und das Grundgesetz über die Reichsvertretung einer gründlichen Revision unterzogen worden war. Durch die Gesetze vom 10. Juni 1868 R.-G.-Bl. Nr. 53 und 54, welche schon durch ihre Zweizahl dem neuen Verfassungsprincipe des Dualismus Rechnung tragen, wurde die Controlcommission wieder in ihr früheres Abhängigkeitsverhältnis zur Reichsvertretung gebracht. Ihre Befugnisse für den Fall der

[25]) Vgl. über das Ges. v. 13. Dec. 1862 Nr. 96 R.-G.-Bl. *Rogge*, Österreich von *Világos* bis zur Gegenwart II. Bd. S. 178 f.

[26]) § 10, al. 4 des [ursprünglichen] Grundgesetzes über die Reichsvertretung: „Die Staatsschuld ist unter die Controle des Reichsrathes gestellt.“

[27]) Vgl. *Rogge* a. a. O. S. 299 f.

Anwendung des Nothverordnungsrechtes sind nunmehr geringere, als nach dem früheren Gesetze, was sich daraus erklärt, dass das Nothverordnungsrecht der Regierung überhaupt eingeschränkt wurde durch die bekannte Bestimmung, dass eine dauernde Belastung des Staatsschatzes keinen zulässigen Gegenstand einer Nothverordnung bilden könne. Hier ist es nun von Wichtigkeit, festzustellen, wann eine dauernde Belastung vorliegt. Diese Feststellung dürfte sich mit Leichtigkeit aus der praktisch durchgeführten Unterscheidung der fundirten und schwebenden Staatsschulden ergeben. Eine schwebende Staatsschuld enthält allerdings auch eine Belastung des Staatsschatzes. Aber diese Belastung ist keine dauernde; denn sie wird entweder in verhältnismäßig kurzer Zeit wieder beseitigt oder ist aus einem anderen Grunde nicht als stabil anzusehen. Die fundirte Staatsschuld dagegen, deren (eventuelle) Rückzahlung erst nach verhältnismäßig langer Zeit unter Modalitäten, welche für den speciellen Fall in der Regel durch ein besonderes Gesetz festgestellt werden, erfolgt, ist nach jeder Richtung als eine den Staatsschatz dauernd belastende Verpflichtung anzusehen. Im einzelnen Falle dürfte es nicht schwer sein, die Entscheidung, ob eine fundirte oder schwebende Staatsschuld vorliegt, zu fällen,[28] da die österreichische Finanzpraxis die mannigfaltigsten Formen der Staatsschuld in früherer Zeit aufwies und auch jetzt trotz der im Jahre 1868 im großen Maßstabe durchgeführten Convertirung nachweisen kann,[29] so dass der *status quo* in der Gebarung dieser verschiedenen Staatsschulden der erwähnten Entscheidung in der Regel präjudiciren wird. Es ist also die Aufnahme f u n d i r t e r Staatsschulden im Nothverordnungswege nicht zulässig. Aus dem, was oben unter Heranziehung eines Beispiels aus der Gesetzgebungspraxis[30] über die Umwandlung von Hypothekarpfandrechten gesagt wurde, geht als Consequenz hervor, dass auch die Convertirung der fundirten Staatsschulden der Aufnahme neuer fundirter Schulden gleichzuhalten ist. In weiterer Verfolgung des principiellen Gedankens muss man auch dazu gelangen, die Convertirung der schwebenden Schulden in fundirte Schulden hieher zu rechnen,[31] so dass auch diese Operationen auf Grund des § 14 nicht

[28]) Wenn auch der Begriff der „schwebenden Staatsschuld" im Verhältnisse zu jenen geringfügigen Creditgeschäften, die sich nicht einmal unter den Begriff der „Staatsschuld" bringen lassen, der wünschenswerten Klarheit entbehrt, so ist doch die Abgrenzung der schwebenden von der c o n s o l i d i r t e n Staatsschuld eine leichte, weil hiefür die Gesetzgebung genügende positive Anhaltspunkte bietet.

[29]) Vgl. §§ 2, 3 des Ges. v. 20. Juni 1868 Nr 66 R.-G.-Bl. — Über die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes vgl. *Rogge* a. a. O. III. Bd. S. 136 ff.

[30]) Vgl. oben Note 21.

[31]) Auf die Fundirung der schwebenden Schuld nimmt Bezug § 5 des Ges. v. 24. Dec. 1867 Nr. 3 R.-G.-Bl. ex. 1868.

vorgenommen werden können. Zweifelhaft ist dies im umgekehrten Falle, wenn eine fundirte Schuld in eine nichtfundirte umgewandelt werden soll. Geht man davon aus, dass die Zulassung des Nothverordnungsrechtes die Regel und die Nichtzulassung die Ausnahme ist, und hält man daran fest, dass Ausnahmen strikt zu interpretiren sind, so wird man vielleicht die Convertirung der consolidirten Staatsschulden in schwebende im Wege einer Nothverordnung zulassen wollen. Allein diese Argumentation scheint nicht richtig zu sein; denn es handelt sich hier lediglich um die Interpretation der „dauernden" Belastung des Staatsschatzes, zu welcher zweifellos auch die Umwandlung in der dauernden Belastung des Staatsschatzes gehört. Da nun in der angeführten Convertirung eine solche Umwandlung gelegen ist, so dürfte auch hier die Supplirung der reichsräthlichen Zustimmung durch die Berufung auf den § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung ausgeschlossen sein. Nicht als das letzte Argument für diese Anschauung ist die bekannte Empfindlichkeit und Eifersucht anzusehen, mit welcher unsere Parlamente ihre Rechte in Beziehung auf die Finanzcontrole wahrnehmen. Von diesem Standpunkte aus erscheint das reichsräthliche Zustimmungs- beziehungsweise Controlsrecht als Regel und die Beschränkung dieses Rechtes als Ausnahme, welche eben deshalb strict zu interpretiren ist. Die alte Regel: *in dubio contra fiscum* kann man auch heute noch täglich angewendet finden, wofern man nur an Stelle des Fiskus die Organe setzt, welche zu seiner Verwaltung berufen sind.





Es verbleibt demnach für das auf dem Gebiete des Staatscreditwesens mögliche Nothverordnungsrecht bloß die Aufnahme schwebender Schulden und die Convertirung solcher Schulden in Schulden derselben Art. Hievon handelt das Gesetz vom 10. Juni 1868 R.-G.-Bl. Nr. 54 über die Gebarung der consolidirten Staatsschuld und der nicht gemeinsamen schwebenden Schuld, auf welches wir nunmehr zurückkommen, im § 10 lit. *a*. Darnach hat die Staatsschuldencontrolcommission des Reichsrathes im Falle, als das Finanzministerium der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder mit verfassungsmäßiger Bewilligung oder eventuell auf Grund des § 14 des Gesetzes vom 21. December 1867 Nr. 141 R.-G.-Bl. gegen oder ohne Verpfändung von Creditseffecten oder vom unbeweglichen Staatseigenthume mittelst auf kurze oder längere Zeit abgeschlossener Vorschussgeschäfte eine schwebende Schuld contrahirt, die gehörige Vorschreibung und Evidenzhaltung der Vorschussgeschäfte und deren vertragsmäßige Abwicklung zu überwachen, dann die darüber ausgefertigten Urkunden zu contrasigniren. Daraus folgt:



1. Die Bestätigung des schon in § 11 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung enthaltenen Satzes, dass auch zur Aufnahme von schwe-

benden Staatsschulden die verfassungsmäßige Bewilligung d. h. die gesetzliche Ermächtigung erforderlich ist.

2. Dass diese Ermächtigung „auf Grund des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung" supplirt werden kann, d. h. es kann auf Grund des § 14 eine Nothverordnung erlassen und auf Grund dieser Nothverordnung das Erforderliche veranlasst werden.

3. Dass die Staatsschuldencontrolcommission einer auf Grund einer Nothverordnung contrahirten schwebenden Schuld geradeso gegenübersteht, wie, wenn die schwebende Schuld im normalen gesetzlichen Wege contrahirt worden wäre. Ihre Obliegenheiten beziehen sich auf die Controle der bereits contrahirten Staatsschulden. Diese Controle wäre nun allerdings eine sehr mangelhafte, wenn sie sich nicht auch auf die Gesetzmäßigkeit des Vorganges der Schuldaufnahme erstrecken würde. Hiebei muss vor allem der Commission das Recht eingeräumt werden, zu prüfen, ob ein Anlehen zur consolidirten oder zur schwebenden Schuld zu rechnen ist. Ist das erstere der Fall, dann kann die Commission die weitere Amtshandlung, insbesondere die Contrasignirung der Urkunden verweigern und muss dem Reichsrathe hierüber Bericht erstatten, weil sie zufolge des § 10 cit. darüber zu wachen hat, dass die bestehende consolidirte Staatsschuld nur im verfassungsmäßigen Wege vermehrt oder verändert werde. Verfassungsmäßig kann aber die consolidirte Staatsschuld im Nothverordnungswege weder vermehrt noch verändert werden. Geht jedoch die Entscheidung der Commission dahin, dass es sich thatsächlich nur um eine schwebende Schuld handle, so hat die Commission mangels besonderer gesetzlicher Bestimmungen der bezüglichen Nothverordnung gegenüber kein weiter gehendes Prüfungsrecht, als es der Richter oder irgend ein anderer Staatsbürger hat. Die einzelnen Fragen dieses Prüfungsrechtes werden wir später besprechen.[32]) Wir haben hier nur jenen Theil berührt, der in diesen Zusammenhang gehört und sich an die Lehre von der Anwendung der Nothverordnung auf das Staatsschuldenwesen anschließt, und werden auf denselben noch zurückkommen.

Die ausdrückliche und specielle Vorschrift des Gesetzes vom 13. December 1862 R.-G.-Bl. Nr. 96, dass die Staatsschuldencontrolcommission von außerordentlichen Finanzmaßregeln, welche im Nothverordnungswege durchgeführt werden sollen, in Kenntnis zu setzen ist, hat in dem geltenden Gesetze der allgemeinen Bestimmung Platz gemacht, dass der Finanzminister der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder verpflichtet ist, die Commission rechtzeitig von allen Veränderungen im Stande der nicht gemeinsamen schwebenden Schuld und rücksichtlich

[32]) Unten Kap. VI, 2.

aller abgeschlossenen Vorschussgeschäfte in Kenntnis zu setzen.[33]) Der Zweck dieser Bestimmung ist der, der Commission die Handhabung des ihr im § 15 des Controlgesetzes eingeräumten Rechtes zu erleichtern beziehungsweise zu ermöglichen. Die Verpflichtung des Finanzministers findet ihre Sanction im Verantwortlichkeitsgesetze. Ein *Votum decisivum* kommt der Controlcommission rücksichtlich der beabsichtigten Finanzmaßregeln nicht zu.

Als mögliche Sicherstellungsart der aufzunehmenden schwebenden Schuld erwähnt § 10 lit. *a* cit. die Verpfändung von Crediteffecten oder von unbeweglichem Staatseigenthum. Im Falle einer Nothverordnung kann verfassungsgemäß nur die Verpfändung von Crediteffecten in Frage kommen, die Einräumung eines Hypothekarpfandrechtes jedoch nur dann, wenn sie unter die der Regierung von Zeit zu Zeit ertheilten Generalermächtigungen fällt. In dieser Generalvollmacht pflegt allerdings von der Verpfändung von Staatseigenthum nicht die Rede zu sein. Es muss jedoch als selbstverständlich angesehen werden, dass die Befugnis zur Veräußerung eines Staatsgutes das Recht zur Verpfändung desselben in sich schließt. Im Übrigen ist zu bemerken, dass die Frage nach der Gesetzmäßigkeit beziehungsweise Verfassungsmäßigkeit der Sicherstellung der Staatsanleihe ganz unabhängig ist von der Frage nach der Gesetz- beziehungsweise Verfassungsmäßigkeit der Aufnahme der betreffenden Schuld selbst.

Die Bestimmungen des Gesetzes vom 10. Juni 1868 R.-G.-Bl. Nr. 54 gelten bloß für die nichtgemeinsame schwebende Schuld. Die Gebarung und Controle der gemeinsamen schwebenden Schuld wird durch das Gesetz gleichen Datums R.-G.-Bl. Nr. 53 geregelt. Die Vorschrift über die Vermehrung der gemeinsamen schwebenden Schuld enthält § 5 des Gesetzes vom 24. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 3 ex 1868. Darnach kann bis zu einer Maximalgrenze die gemeinsame schwebende Schuld ohne ein hiezu ermächtigendes Gesetz vermehrt werden. Bis zu dieser Maximalgrenze entfällt also auch die Möglichkeit einer Nothverordnung. „Jede anderweitige Vermehrung der in Staatsnoten oder Münzscheinen[34]) bestehenden schwebenden Schuld, sowie die Maßregeln zu ihrer künftigen Fundirung können nur im gegenseitigen Einvernehmen der beiden Ministerien und unter Genehmigung der beiden Legislativen (Reichsrath, Reichstag) stattfinden.“ „Genehmigung“ ist in diesem Falle keineswegs

[33]) § 11 des Gesetzes vom 10. Juni 1868 Nr. 54 R.-G.-Bl.

[34]) Die Münzscheine sind auf Grund des Gesetzes vom 1. Juli 1868 Nr. 84 R.-G.-Bl. außer Verkehr gesetzt worden. Der letzte Einlösungstermin wurde mittelst der Kais. [Noth-] Verordnung vom 29. August 1870 Nr. 108 R.-G.-Bl. festgesetzt. Diese Nothverordnung ist zugleich ein Beweis dafür, dass die Regelung der schwebenden Staatsschuld im Nothverordnungswege möglich und zulässig ist.

die „Genehmigung“ im technischen Sinne, sondern bedeutet soviel als „Mitwirkung“, also in erster Linie „Zustimmung“, eventuell aber auch „Genehmigung“ im engeren Sinne. Wir glauben nämlich, dass auch hier bis zu einem gewissen Grade eine Nothverordnung möglich und erlaubt ist. Ausgeschlossen ist sie nur rücksichtlich der Maßregeln zur Fundirung der gemeinsamen schwebenden Schuld. Abgesehen von diesem Falle lässt sich kein Grund für die principielle Ausschließung der Nothverordnung anführen; denn die Thatsache, dass zur praktischen Durchführung einer Maßregel identische Doppelgesetze in beiden Reichshälften erforderlich sind, ändert nichts an dem Charakter je eines solchen Gesetzes, da dasselbe in allen Punkten nach den Verfassungsbestimmungen des eigenen Staatskörpers zu Stande kommt; wenn daher § 17 des Controlgesetzes [R.-G.-Bl. Nr. 53] es als Aufgabe der Controlcommissionen (nämlich der österreichischen und ungarischen Commission) hinstellt, dass sie mit Anwendung richtiger Controlprincipien darüber zu wachen haben, dass die Summe der in Umlauf gesetzten Geldzeichen, also der Staatsnoten und Münzscheine, das durch beide Legislativen festgesetzte Maximum nicht überschreite, so wird durch den Ausdruck „Legislative“, soweit die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder in Frage kommen, das ganze Grundgesetz über die Reichsvertretung und somit auch § 14 desselben Gesetzes herangezogen. Auch die kaiserlichen Verordnungen des § 14 sind als Acte der österreichischen Legislative und deshalb vorbehaltlich ihrer Genehmigung als Willensäußerung der diesseitigen Reichshälfte anzusehen. Die Rechte und Pflichten der reichsräthlichen Staatsschuldencontrolcommission sind auch in Bezug auf die gemeinsame schwebende Schuld im großen Ganzen dieselben, wie bezüglich der nicht gemeinsamen Staatsschulden.

Die dem Nothverordnungsinhalte auf dem Gebiete des Finanzrechtes gesetzten Schranken sind dem Reichsrechte eigenthümlich; eine analoge Anwendung auf die Landesnothverordnungen ist theils unmöglich, theils unzulässig. Unmöglich ist die Analogie hinsichtlich des Landesfinanzwesens. Denn das zur Verwaltung der Landesfinanzen berufene Organ ist nicht die Landesgesetzgebung, sondern der Landtag als selbstverwaltende Corporation. Die zum Landtagsbeschlusse hinzutretende Allerhöchste Genehmigung ist allerdings ein staatlicher Act, aber kein Gesetzgebungsact, und kann daher, wie bereits oben ausgeführt wurde, zu einer Nothverordnung keinen Anlass geben.[35]) Unzulässig aber ist die analoge

[35]) Auf dem Gebiete des Landesfinanzwesens ist der Landesausschuss der berufene Stellvertreter des nichtversammelten Landtages. Vgl. § 5 der Instruction des böhmischen Landesausschusses: [Abgedruckt in der Mercy'schen Taschenausgabe der Gesetze für das Königreich Böhmen, Nr. 83 Prag 1874, S. 715 f.] „In Fällen dringender Nothwendigkeit, welche eine nicht vorhergesehene, daher nicht präliminirte Ausgabe erheischen, kann der Landesausschuss, wenn eine solche Ausgabe bis zur

Anwendung der erörterten finanzrechtlichen Beschränkungen des Nothverordnungsrechtes auf dem Gebiete des Finanzwesens der kleineren autonomen Verbände (Bezirke, Gemeinden u. s. w.). Diese Verbände stehen als Finanzkörper unter staatlicher Überwachung. Gewisse Vermögensdispositionen sind an die landesgesetzliche Ermächtigung geknüpft.[36]) Diebezüglichen Landesgesetze sind jedoch nicht Acte einer Finanzverwaltung, sondern nur Vorschriften beziehungsweise Ermächtigungen dispositivrechtlicher Natur, welche von außen (oder besser: von oben) herrührend, an die Adresse der weder mit dem Staate noch mit dem Lande identischen Finanzkörper gerichtet sind. Hier ist nun ein Nothverordnungsrecht unter den gesetzlichen Voraussetzungen in allen Punkten zulässig. Eine Beschränkung des Nothverordnungsinhaltes lässt sich auf diesem Gebiete nicht constatiren. Wenn aber zu gewissen Verfügungen der Gemeinde ein Landtagsbeschluss erforderlich ist,[37]) so sind jene Grundsätze anzuwenden, welche bezüglich der analogen Landtagsbeschlüsse auf dem Gebiete des Landesfinanzwesens platzgreifen. Es tritt also hier unter Umständen der Landesausschuss an die Stelle des Landtages, was übrigens auch landesgesetzlich statuirt sein kann.[38])

---

nächsten Einberufung des Landtages ohne wesentliche Gefährdung des Zweckes nicht verschoben werden könnte, daher eine wirkliche Gefahr im Verzuge haftet, eine derlei Ausgabe außer des bewilligten Präliminares unter eigener Verantwortung und gegen nachträgliche Einholung der Genehmigung des Landtages gleich im Anfange der nächsten Session veranlassen." — Wenn der Landtag dringende Verfügungen in Finanzsachen zu treffen, z. B. den Beschluss betr. die Einhebung von Landesumlagen in bestimmter Höhe zu fassen unterlassen hat, so ist der richtige Vorgang der, dass der Landesausschuss den bezüglichen Beschluss fasst und denselben, falls er einer Allerhöchsten Genehmigung bedarf, zum Zwecke der Ertheilung derselben vorlegt. Diese Genehmigung hat rechtlich denselben Charakter, wie die gleiche Genehmigung des Landtagsbeschlusses, ist daher ebensowenig Nothverordnung, als die letztere Genehmigung ein Landesgesetz ist. Der hier erwähnte Fall ist in vielen Kronländern in den Jahren 1891 und 1892 eingetreten. [Vgl. die Kundmachungen der böhmischen Statthalterei vom 29. Dec. 1891 Nr. 68 L.-G.-Bl. und vom 16. Jänner 1893 Nr. 7 L.-G.-Bl, wo allerdings nicht ausgedrückt ist, dass der Landesausschussbeschluss die Allerhöchste Genehmigung erfahren hat, und die Kundmachung derselben Landesstelle vom 25. Juni 1892 Nr. 35 L.-G.-Bl.]

[36]) Vgl. Art. XV, al. 4, Art. XXI, al. 2 des Reichsgemeindegesetzes vom 5. März 1862 Nr. 18 R.-G.-Bl, § 89, al. 1 der böhmischen Gemeindeordnung vom 16. April 1864 Nr. 7 L.-G.-Bl. — Vgl. *Pražák* im Právník 1887 S. 328 f.

[37]) Z. B. §§ 68, 85, 87, 89, al. 2 der böhmischen Gemeindeordnung. — *Pražák* a. a. O. S. 329.

[38]) Vgl. z. B. das böhmische Landesgesetz vom 27. Juli 1874 Nr. 46, L.-G.-Bl., welches unter Anderem bestimmt: „Ist der Landtag nicht versammelt, so kann der Landesausschuss im Einverständnisse mit der Statthalterei die Bewilligung [nämlich zur Einführung der Abgaben von dem Verbrauche der, der Verzehrungssteuer unterliegenden geistigen Flüssigkeiten] auf die Dauer von längstens zehn Jahren ertheilen." *Pražák* a. a. O. S. 330.

# VI.

## Die Wirkung der Nothverordnung.

### 1.

Um als staatlicher Imperativ wirken zu können, muss die Nothverordnung vor allem wirksam sein. Die Wirksamkeit beginnt bei Kundmachungen des Reichsgesetzblattes mit dem Anfange des 45. Tages,[1]) bei Kundmachungen der Landesgesetzblätter mit dem Anfange des 15. Tages[2]) nach Ablauf des gesetzlichen Kundmachungstages. Diese Bestimmungen haben jedoch den Charakter dispositiver Rechtssätze. Sie gelten nur, sofern nichts anderes, sei es in der betreffenden Kundmachung selbst oder in einer anderen, gleichwertigen Kundmachung[3]) angeordnet wird. Es kann also der Wirksamkeitstermin, der Anfangspunkt für die „verbindende Kraft" der Gesetze und Verordnungen näher gerückt oder hinausgeschoben werden.[4]) Auch ist, solange die Wirksamkeit nicht begonnen hat, eine Fristerstreckung nicht ausgeschlossen.[5]) Ferner kann der Beginn der Wirksamkeit an eine besondere Bedingung oder Voraussetzung geknüpft sein.[6]) Für das Nothverordnungsrecht ist von Bedeutung nur die Abkür-

[1]) Ges. v. 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl. § 6.

[2]) Kais. Vdg. v. 17. Febr. 1863 Nr. 19 R.-G.-Bl.

[3]) So wurde z. B. der Beginn der Wirksamkeit der Staatsgrundgesetze bestimmt durch das Ges. v. 21. Dec. 1867 Nr. 147 R.-G.-Bl. — Der Fall, dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Gesetzes im Wege einer Nothverordnung bestimmt wird, wurde bereits oben [S. 14, Note 2)] erwähnt. — Im Wege einer Verordnung kann der Wirksamkeitsbeginn eines Gesetzes nur dann festgestellt werden, wenn diese Feststellung der Verordnungsgewalt ausdrücklich übertragen [delegirt] wurde, wie dies beispielsweise im Ges. v. 30. Aug. 1891 Nr. 136 R.-G.-Bl., womit Bestimmungen über die Ausübung der Consulargerichtsbarkeit getroffen wurden, geschehen ist. [§ 21: .... .... In diesem Falle (nämlich bei Erlassung eines analogen ungarischen Gesetzes) bestimmt die Regierung im Wege der Verordnung den Tag, an welchem das gegenwärtige Gesetz in Wirksamkeit tritt. § 23. Mit dem Vollzuge dieses Gesetzes und mit der Kundmachung des Tages der Wirksamkeit dieses Gesetzes ist Mein Justizminister beauftragt."] Vgl. *Laband*, Staatsr. d. d. Reiches, 2. Aufl., I. Bd., S. 584 und die dort angeführten Belege aus dem deutschen Reichsrechte.

[4]) Nicht alle Theile des Gesetzes müssen gleichzeitig in Kraft treten. Vgl. z. B Ges. v. 25. Mai 1868 Nr. 48 R.-G.-Bl. § 14: „Die §§ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8 und 9 treten mit dem Tage der Kundmachung dieses Gesetzes in Wirksamkeit."

[5]) Vgl. z. B. den Erlass des Finanzministeriums vom 20. Juli 1866 Nr. 94 R.-G.-Bl.: „Infolge Allerhöchster Ermächtigung wird mit Rücksicht auf die obwaltenden politischen Verhältnisse der Termin, mit welchem das Gesetz über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren und dessen Überwachung [R.-G.-Bl. vom J. 1866 Nr. 75] in Wirksamkeit zu treten hat, bis zum 1. Januar 1867 erstreckt."

[6]) Vgl. z. B. das Gesetz vom 2. April 1873 Nr. 41 R.-G.-Bl. [Art. II: „nach Auflösung des jetzt bestehenden Abgeordnetenhauses"], das Ges. v. 4. Oct. 1882 Nr. 142 R.-G.-Bl. [Art. III: „bei Ausschreibung der nächsten allgemeinen Neuwahlen in das Abgeord-

zung der 45- beziehungsweise 15-tägigen *vacatio legis,* da eine Verlängerung derselben mit der Dringlichkeit der Maßregel in Widerspruch stünde. Die Nothverordnungen enthalten in den meisten Fällen die auch in zahlreichen Gesetzen vorkommende Bestimmung, dass sie „mit der Kundmachung" oder „mit dem Tage der Kundmachung" in Wirksamkeit treten. Dieser Ausdruck ist *cum grano salis* zu verstehen. Die Nothverordnung ist zufolge § 5 des Gesetzes vom 10. Juni 1869 R.-G.-Bl. Nr. 113 mit dem Tage der Herausgabe und Versendung jenes Stückes der deutschen Ausgabe des Reichsgesetzblattes, in welchem sie enthalten ist, als gesetzlich kundgemacht anzusehen, d. h. wenn der näher bezeichnete Tag abgelaufen ist, ist die Nothverordnung kundgemacht. Es kann also die Wirksamkeit nie früher anfangen, als mit dem Beginne des auf die Kundmachung folgenden Tages. Am Tage der Kundmachung ist ein Gesetz oder eine Verordnung niemals wirksam. Wollte man aus grammatischen Rücksichten die beliebte Formel: „Dieses Gesetz tritt mit dem Tage der Kundmachung in Wirksamkeit" dahin interpretiren, dass die Wirksamkeit des Gesetzes beginnt, sobald der Tag der Kundmachung begonnen hat, so käme man zu dem widersinnigen Resultate, einem Gesetze zu einer Zeit Wirksamkeit zuzuschreiben, wo es noch gar nicht kundgemacht ist.[7]) Und es geht auch nicht an, die Wirksamkeit in jenem,

netenhaus"], das Ges. v. 27. Juni 1878 Nr. 61 R.-G.-Bl., [§ 5: „..... in der Voraussetzung, .... dass die entsprechenden Bestimmungen über die Beitragsleistung zu den gemeinsamen Angelegenheiten in den Ländern Meiner ungarischen Krone Gesetzeskraft erlangen."], das Ges. v. 22. Febr. 1880 Nr. 18 R.-G.-Bl., das in der Note [5]) citirte Gesetz betr. die Ausübung der Consulargerichtsbarkeit u. s. w.

[7]) Vgl. jedoch *Laband*, Staatsr. 2. Aufl., I. Band, S. 586: „Daher ist es auch zulässig, den Anfang der Geltung auf den Tag der Verkündigung selbst zu bestimmen, also auf einen Zeitpunkt, an welchem das Stück des Reichsgesetzblattes noch gar nicht im ganzen Umfange des Bundesgebietes verbreitet sein kann." Ob *Laband* hiebei auch die Möglichkeit vor Augen hat, dass das betreffende Gesetz im Zeitpunkte des Wirksamkeitsbeginnes überhaupt noch nicht kundgemacht ist, ist hieraus nicht zu ersehen. Dagegen sagt *Laband* a. a. O. S. 588: „Da die Verkündigung ein wesentliches Erfordernis für die Existenz eines Gesetzes ist, so ergibt sich, dass das Gesetz vor seiner Verkündigung keinerlei Rechtskraft äußern kann." — Mit der hier behandelten Frage ist nicht zu verwechseln die weitere Frage, ob nicht ein Gesetz für die Regierung schon einen giltigen Befehl enthalten kann, bevor es kundgemacht ist. Dass dies zweifellos der Fall ist, ergibt sich nicht bloß aus theoretischen Erwägungen, [Vergl. z. B. *Jellinek*, Ges. u. Vdg. S. 328: „Die Publication enthält daher bereits ein Moment der Vollziehung des Gesetzbefehles..... Die oft im Gesetze selbst (in Österreich regelmäßig) enthaltene Vollzugsklausel verpflichtet in erster Linie die Minister zur Publication des Gesetzes." Hieraus ist ersichtlich, dass die Vollzugsklausel Wirkungen äußert noch vor der Kundmachung des Gesetzes.], sondern auch aus der Praxis unserer Gesetzgebung, welche in die Gesetze Bestimmungen aufnimmt, die im Momente der Kundmachung des betreffenden Gesetzes bereits gegenstandslos geworden sind. So normirt z. B. § 2 des Ges. v. 21. Dec. 1867 Nr. 147 R.-G.-Bl.:

in den Kundmachungstag fallenden Zeitpunkte eintreten zu lassen, in welchem die Herausgabe und Versendung des Reichsgesetzblattes eben vollendet wurde. Denn einerseits wäre dieser Zeitpunkt gewiss schwierig zu bestimmen, andererseits ist hinsichtlich der Wirksamkeit der Gesetze und Verordnungen der Tag wohl als der kleinste Zeittheil anzusehen.[8])

Das Geltungsgebiet der Nothverordnung ist, sofern nichts anderes bestimmt ist, das ganze Staatsgebiet.[9]) Hierin liegt ein Unterschied gegenüber der Ausnahmsverordnung, welche nur für ein bestimmtes Gebiet gilt[10]) und welche daher den Umfang des Gebietes, für welches sie zu gelten hat, genau bezeichnen muss.[11]) Das Geltungsbereich der Nothverordnung reicht ebensoweit, als das Geltungsbereich des Gesetzes.

Die Wirksamkeit der Nothverordnung zeigt sich darin, dass ihr eine provisorische Gesetzeskraft zukommt. Um den Begriff der provisorischen Gesetzeskraft gewinnen zu können, müssen wir uns vor allem darüber klar werden, was denn eigentlich unter Gesetzeskraft selbst zu verstehen ist. Treffend hat in neuester Zeit *Jellinek*[12]) hervorgehoben,

---

„Dieses Gesetz ........ ist mit den obbenannten Gesetzen gleichzeitig in das Reichsgesetzblatt einzurücken." Ähnlich § 5 des Ges. vom 27. Oct. 1892 Nr. 187 R.-G.-Bl. „Das gegenwärtige Gesetz ist gleichzeitig mit dem im § 1 bezeichneten Übereinkommen kundzumachen."

[8]) Auch das allg. bürg. Gesetzbuch (§ 3) ließ die Wirksamkeit eines Gesetzes „gleich nach der Kundmachung" eintreten. Dass jedoch hiemit augenblickliche Wirkung nicht intendirt war, ergibt sich aus der laxeren Auffassung der damaligen Zeit über die „gehörige Kundmachung". Vgl. *Zeiller*, Commentar über das allg. bürg. Gesetzbuch I. S. 34 ff.

[9]) § 3 des Ges. v. 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl.

[10]) D. h. für ein Gebiet, welches kleiner ist, als das Staatsgebiet. — Der von *Gumplowicz*, Staatsr. S. 31 aufgestellte Satz: „Die Suspension kann sich auf das ganze Territorium des Staates oder auf einzelne Gebiete desselben beziehen" ist im Gesetze wohl nicht begründet.

[11]) § 1 des Ges. v. 5. Mai 1869 Nr. 66 R.-G.-Bl. und weniger bestimmt § 1 des Ges. v. 23. Mai 1873 Nr. 120 R.-G.-Bl. — Dass die Bestimmung des § 1 al. 4 des erstcitirten Gesetzes trotz der ihrem Wortlaute nach anscheinend derogirenden Vorschrift des § 3 des Ges. v. 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl. noch immer gilt, unterliegt keinem Zweifel, da die Anordnung des Suspensionsgesetzes nicht die für die Kundmachungen des Reichsgesetzblattes damals überhaupt geltenden Grundsätze wiederholen, sondern im Gegentheile dem ausnahmsweisen Charakter des Suspensionsrechtes Rechnung tragen wollte.

[12]) Ges. u. Vdg. S. 248 ff.: „.....Hingegen ist Allverbindlichkeit, wie so oft behauptet wird, kein ausschließliches Merkmal des formellen Gesetzes. Eine zu Recht bestehende Verordnung hat dieselbe extensive Wirkung, wie ein formelles Gesetz....... Ebensowenig ist es ein Merkmal des formellen Gesetzes, dass es der höchste Willensact des Staates sei...... Man kann nur entweder wollen oder nicht wollen. Bei jeder Willensäußerung eines Staatsorganes ist entweder perfecter, zu Recht bestehender Staatswille vorhanden oder nicht. Der zu Recht bestehende Staatswille ist aber in allen Fällen gleich stark. Ein formelles Gesetz, eine mit Beobachtung der Gesetze erlassene Verordnung oder Verfügung, ein rechtskräftiges Urtheil haben dieselbe Intensität staatlichen Wollens in sich."

dass in Bezug auf die verbindende Kraft, also in Bezug auf den in der Anordnung gelegenen Imperativ, ein Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung nicht besteht. Die rechtmäßige Verordnung verpflichtet den Staatsbürger geradeso, wie das Gesetz. Eine Steigerung des staatlichen Imperativs beziehungsweise eine graduelle Abstufung desselben ist unmöglich. Was ich thun muss, ist in gleicher Weise meine Pflicht, mag der Grund in einem Gesetze oder in einer Verordnung liegen. Es muss also der Unterschied zwischen der Wirkung des Gesetzes und jener der Verordnung auf einem anderen Gebiete gesucht werden, als auf dem ihrer verpflichtenden Kraft. Nur nach zwei Richtungen lässt sich nun eine specifische Gesetzeskraft constatiren und zwar:

1. bezüglich des Zusammentreffens eines Gesetzes mit Normen gleicher oder verschiedener Art und

2. bezüglich der Schranken, welche der Überprüfung des Vorhandenseins der constitutiven Elemente eines Gesetzes seitens der dem letzteren unterworfenen Personen durch die Verfassung gezogen sind.

Wir befassen uns vorläufig ausschließlich mit dem ersten Punkte. Die diesbezüglichen Grundsätze unseres Staatsrechtes sind folgende:

a) Jedes Gesetz hat gesetzändernde Kraft. *Lex posterior derogat legi priori.* Die Umkehrung dieses Satzes: „Gesetze werden nur durch Gesetze aufgehoben“ ist lediglich eine Consequenz des Princips. Gewöhnlich wird freilich dieser letztere Satz zur Darstellung der Gesetzeskraft hervorgehoben. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum in der Möglichkeit, durch ein Gesetz aufgehoben zu werden, die Kraft eines Gesetzes bestehen soll. Auch eine Verordnung kann ja durch ein Gesetz aufgehoben werden. Allerdings kann ein Gesetz nur durch ein Gesetz aufgehoben werden. Das drückt man aber besser in der oben angeführten Weise aus, dass eben nur dem Gesetze gesetzändernde Kraft zukomme. [13])

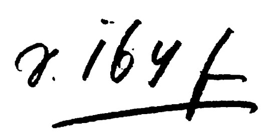
---

[13]) Auch *Jellinek* ist der gegentheiligen Ansicht, dass nämlich das Kriterium des Gesetzes in der Nichtaufhebbarkeit desselben durch eine Verordnung, in seiner „Unersetzbarkeit und Unverbrüchlichkeit durch einen anders gearteten staatlichen Act“ bestehe. (Ges. u. Vdg. S. 248.) Ebenso *Hänel* a. a. O. S. (16). *G. Meyer* in Grünhut's Zeitschr. VIII. Bd. S. 29 („Eine von den gesetzgebenden Organen ausgegangene Anordnung, ein Gesetz im formellen Sinne .... kann nur durch eine Anordnung der gesetzgebenden Organe, ein Gesetz im formellen Sinne beseitigt oder abgeändert werden. Dies nennt *Laband* die formelle Gesetzeskraft, *v. Martitz* die Gesetzeskraft.“) *Seligmann*, Beiträge zur Lehre von Staatsgesetz und Staatsvertrag I. Bd. S. 21, 119 und 145 N. 2. — Die Nichtaufhebbarkeit des Gesetzes durch eine Verordnung ist jedoch nur eine Folge davon, dass der Verordnung die gesetzändernde Kraft abgeht, während dem Gesetze gesetzändernde Kraft zukommt. Der Satz: „Gesetze werden nur durch Gesetze aufgehoben“ enthält zwei Behauptungen, nämlich: 1) Gesetze werden durch Verordnungen nicht aufgehoben. 2) Gesetze werden durch Gesetze aufgehoben. Diese beiden

b) Das Gesetz ist die oberste Form der staatlichen Willensthätigkeit. Es geht nicht an, die Grundgesetze als eine höhere Kategorie von Gesetzen anzusehen. Denn auch die Grundgesetze sind Gesetze [14]); wenn nun die Verfassungen die Bestimmung enthalten, dass Grundgesetze nur unter erschwerten Formen abgeändert werden dürfen, so ist damit nur ein Imperativ für die an der Entstehung von Gesetzen betheiligten Organe gegeben, also eine Vorschrift für die gesetzgebenden Factoren und nicht für das Gesetz selbst. Ist einmal ein Gesetz zustande gekommen, so kommt ihm gesetzändernde und damit auch „grundgesetzändernde“ Kraft zu, mag es auf welche Weise immer zustande gekommen sein. Allerdings

Behauptungen lauten in activer und präciser Form: 1) Die Verordnung hat keine gesetzändernde Kraft. 2) Das Gesetz hat gesetzändernde Kraft. — Gegenüber dieser Ansicht, welche ich bereits in der Juristischen Vierteljahresschrift 1889 S. 164 zum Ausdrucke gebracht habe, wurde mir von berufenster Seite eingewendet, dass sie auf solche Gesetze, welche ein von der Gesetzgebung noch nicht occupirtes Gebiet ausfüllen, z. B. auf die Landtagswahlordnungen vom 26. Februar 1861 nicht anwendbar sei, und dass nach meiner Ansicht das österreichische Reichsgesetz während der ersten 45 Tage seit der Publicirung im Reichsgesetzblatte ein Nichts sei. Ich halte diese Einwendungen nicht für zutreffend. Denn „gesetzändernde Kraft“ bedeutet nichts anderes, als die Fähigkeit, Gesetze abzuändern. *In praxi* muss zu der gesetzändernden Kraft auch noch die Gesetzänderungsabsicht hinzukommen, wenn thatsächlich die gesetzändernde Wirkung erzielt werden soll. Die Landtagswahlordnungen hatten diese Absicht nicht, da sie juristisch eine *res nova* sind. Übrigens: so gut es in jeder Materie ein erstes Gesetz gibt, so gut muss es auch — zufolge der Endlichkeit menschlicher Dinge — ein letztes Gesetz geben. Erblickt man nun die Gesetzeskraft darin, dass das Gesetz nur durch ein Gesetz aufgehoben werden kann, so würde dieses letzte Gesetz nach der entgegengesetzten Theorie Gesetzeskraft nicht mehr haben, weil seine Aufhebbarkeit überhaupt nicht in Frage kommt. — Was den zweiten Einwand, die *vacatio legis* betrifft, so ist schon der Umstand, dass eine *vacatio legis*, sowie dass eine *vacatio legis* in einer bestimmten Dauer eintritt, eine Folge des Gesetzes. Das Gesetz kann die *vacatio legis*, wie bereits früher erwähnt, ausschließen, verkürzen oder verlängern. Indem es jedoch die *vacatio legis* nicht ausschließt, erklärt es, sei es ausdrücklich oder stillschweigend, seinen souveränen Willen dahin, während der betreffenden Zeit als Gesetz nicht wirken zu wollen. Infolgedessen ruht während dieser Zeit selbstverständlich die Gesetzeskraft. Eine nähere Untersuchung dieser Frage würde übrigens eine genaue Erörterung des noch sehr der Klärung bedürftigen Begriffes der *vacatio legis* zur Voraussetzung haben, welche an diesem Orte nicht erfolgen kann.

[14]) Vgl. *Laband*, Staatsr. 2. Aufl. I. Bd. S. 546: „Die in der Verfassung enthaltenen Rechtssätze können zwar nur unter erschwerten Bedingungen abgeändert werden; aber eine höhere Autorität als anderen Gesetzen kommt ihnen nicht zu.“ *Zorn* in der Tübinger Zeitschrift 1880 S. 11: „Die Form des Gesetzes — von welcher quantitativ, aber nicht qualitativ, wohl auch noch die höhere des Verfassungsgesetzes unterschieden wird — ist im constitutionellen Staate dadurch charakterisirt u. s. w. *Hänel* a. a. O. S. [17] (gegen *Laband*, Staatsr. 2. Aufl. I. Bd. S. 577). *Bornhak*, Preuß. Staatsr. I. Bd. S. 93 und 527 Note. — Anderer Ansicht *Seidler*, Budget und Budgetrecht S. 200: „Wie die Verordnung auf der Stufenleiter der Autorität und Geltung staatlicher Willensäußerungen tiefer steht, als ein Gesetz, so unterscheidet





soll damit nicht geleugnet werden, dass ein wichtiges Interpretationsmittel für die sogenannten einfachen Gesetze in der Annahme liegt, dass sie, weil nicht unter erschwerten Formen zustande gekommen, die Grundgesetze nicht abändern wollten. — Noch viel weniger lässt sich nach österreichischem Staatsrecht ein Unterschied der verbindenden Kraft zwischen Reichs- und Landesgesetzen construiren. Der Unterschied in der Wirkung von Reichs- und Landesgesetzen liegt lediglich darin, dass letztere in der Regel ein kleineres, beschränkteres Geltungsgebiet haben, als erstere. Aber eine *legislatio subordinata* ist die Landesgesetzgebung nicht. Auch hier gilt vielmehr der Satz: *Lex posterior derogat legi priori* (wobei das eine dieser Gesetze — gleichgiltig welches — ein Reichsgesetz und das andere ein Landesgesetz sein kann), und die im Zweifel zu präsumirende Absicht der betreffenden Gesetzgebung, in fremde Competenzsphären nicht einzugreifen, ist lediglich ein, allerdings schätzbarer Auslegungsbehelf, um anscheinende Antinomien zwischen Reichs- und Landesgssetz auszugleichen. [15])

c) Während dem Angeführten zufolge Verfassungsgesetze durch sogenannte einfache, richtiger durch nicht in qualificirter Weise zustande gekommenen Gesetze nicht abgeändert werden dürfen, ist daran festzuhalten, dass Gesetze durch einfache Verordnungen nicht abgeändert werden können. Der Verordnung kommt eine gesetzändernde Kraft nicht zu. Daraus folgt:

*α*) Die Verordnung kann es sich nicht zur Aufgabe setzen, ein Gesetz abzuändern oder aufzuheben. Das Gesetz bewahrt in allen Fällen seine Wirksamkeit bis zu seiner Aufhebung durch eine Norm, welche gesetzändernde Kraft besitzt.

*β*) Die Verordnung darf aber auch dem Gesetze, welches sie im

sich das Verfassungsgesetz von dem gewöhnlichen Gesetze wieder dadurch, dass dem Verfassungsgesetze eine höhere Autorität der Geltung von dem dasselbe setzenden Staatswillen beigelegt wird, als dem gewöhnlichen Gesetze." Vgl. gegenüber dieser Ansicht die polemischen Bemerkungen *Seligmann's* a. a. O. S. 22 N. 8. — Als eine *quaestio facti* des positiven Staatsrechtes wird die Frage, ob die Verfassungsgesetze eine höhere Gattung von Gesetzen sind, angesehen von *Mohl*, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I. Bd. S. 81 f.

[15]) Vgl. *Ulbrich*, Staatsr, S. 384: „Es besteht keine Bestimmung über die stärkere Kraft der Reichsgesetze gegenüber den Landesgesetzen." — *Jellinek*, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich S. 36 ff. — Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes vom 7. Juli 1887 und vom 22. September 1887 (*Budwinski* Nr. 3630 und 3658). — Anderer Anschauung ist *Lingg* in der Juristischen Vierteljahresschrift 24. Bd. S. 113 N. 75: „Weil es sich um Befehle einer und derselben Staatsgewalt handelt, können Reichsgesetze und Landesgesetze einander nicht derogiren." Die Schlüssigkeit dieses Satzes lässt viel zu wünschen übrig. Gerade Befehle „einer und derselben Staatsgewalt" können einander ohne weiteres derogiren. Dieser letzteren Meinung ist, wie erwähnt, auch *Ulbrich*, welchen *Lingg* wohl irrthümlicher Weise als Gewährsmann für seine Anschauung citirt.

übrigen gelten lassen will, nicht widersprechen. Liegt ein solcher Widerspruch vor, so gilt das Gesetz und nicht die demselben widersprechende Bestimmung der Verordnung. Alle übrigen Anordnungen der Verordnung bleiben aber, insoweit sie sich von jener unwirksamen Bestimmung trennen lassen, in Kraft.

γ) Die auf Grund eines Gesetzes erlassenen Ausführungs- und Durchführungsverordnungen haben die Wirksamkeit des betreffenden Gesetzes zur Voraussetzung. Wird das letztere aufgehoben, so ist der Wirksamkeit dieser Verordnungen der Boden entzogen. Sie sind gesetzwidrig und daher auch ohne specielle Aufhebung rechtsunwirksam.

Die entwickelte Gesetzeskraft ist nach der Ausdrucksweise unserer Verfassung der Nothverordnung bloß provisorisch eigen. Die verbindende Kraft der Nothverordnung wird dadurch nicht beeinträchtigt. Der in der Nothverordnung gelegene Imperativ ist kein provisorischer in dem Sinne, dass er dadurch irgendwie abgeschwächt würde. Die auf Grund der Nothverordnungen vorgenommenen Rechtshandlungen [16]) sind als definitiv zu betrachten. Die Urtheile, welche von den auf Grund der Nothverordnung eingesetzten Gerichten [17]) gefällt wurden, sind giltig und erwachsen in Rechtskraft. Die Rechtskraft ist nicht eine bloß provisorische, sondern überdauert auch das Rechtfertigungsverfahren, selbst wenn dieses für die Nothverordnung ungünstig enden sollte. Auch der Nothverordnung kommt gesetzändernde Kraft in der oben angedeuteten Richtung zu. Die Nothverordnung derogirt dem Gesetze [18]), und ihr selbst kann durch Verordnungen nicht derogirt werden. [19]) Die Nothverordnung bildet die

[16]) Z. B. die Vertheilung des Vermögens einer aufgelösten Actiengesellschaft im Sinne der Kaiserlichen Verordnung vom 21. Juni 1873 Nr. 114 R.-G.-Bl.

[17]) Z. B. von den Ausnahmsgerichten, (Kais. Vdg. v. 7. Oct. 1868 Nr. 136 R.-G.-Bl. und vom 25. Juni 1883 Nr. 121 R.-G.-Bl.) von den Landwehrgerichten, (Kais. Vdg. v. 8. Mai 1870 Nr. 72) von den Prisengerichten (Kais. Vdg. v. 21. März 1864 Nr. 31 R.-G.-Bl).

[18]) So derogirt z. B. die bereits citirte (Note 16) Kais. Vdg. v. 21. Juni 1873 Nr. 114 R.-G.-Bl. dem Art. 245 des Handelsgesetzbuches.

[19]) *Seligmann* spricht (a. a. O. S. 119) den (preußischen) Nothverordnungen bloß materielle, nicht aber formelle Gesetzeskraft zu, und erklärt, dass nicht anzunehmen ist, dass die Nothverordnungen nur durch ein formelles Gesetz aus der Welt zu schaffen seien. Diese Ansicht ist auch vom Standpunkte des preußischen Staatsrechtes ganz unrichtig. Denn, wenn sie richtig wäre, würde auch der genehmigten Nothverordnung das Requisit der formellen Gesetzeskraft fehlen, was dem Art. 63 der preußischen Verfassungsurkunde gewiss widerspricht. *Seligmann* wird der Bedeutung der Nothverordnung nicht gerecht, wenn er sie mit der „Rechtsverordnung" identificirt. Abgesehen von allem anderen lässt sich bei dieser Auffassung der Unterschied zwischen der Nothverordnung und der delegirten Verordnung nicht finden und auch nicht erklären, warum gerade die erstere der parlamentarischen Genehmigung bedarf. Vgl. gegen Seligmann: *Bornhak*, Preuß. Staatsr. I Bd. S. 514, N. 9. — Für das österreichische Recht vgl. *Pfaff-Hofmann* Comm. I S. 134 N. 39: „Eine Nothverordnung kann auf-

Grundlage für Ausführungsverordnungen [20]) und die letzteren dürfen ihr in keinem Punkte widersprechen. Da eine Verfassungsänderung im Wege der Nothverordnung zufolge § 14 schlechthin ausgeschlossen ist, so könnte hier höchstens die Frage praktisch werden, ob man nicht der Nothverordnung zwar gesetzändernde, aber nicht verfassungsgesetzändernde Kraft zuschreiben soll. Diese Frage hängt auf das innigste mit dem richterlichen Prüfungsrechte zusammen und muss der Darstellung desselben vorbehalten bleiben. Mag es sich damit wie immer verhalten: In allen angeführten Momenten steht die Nothverordnung dem Gesetze oder wenigstens dem Verfassungsänderungen nicht enthaltenden und nicht bezweckenden Gesetze vollständig gleich. Wenn nun doch § 14 von einer bloß provisorischen Gesetzeskraft spricht, so äußert sich diese nur in der, der Nothverordnung eigenthümlichen Erlöschungsart durch fruchtlosen Ablauf der Rechtfertigungsfrist oder durch ein ablehnendes Votum eines der beiden Häuser des Reichsrathes. [21]) Auch die Gesetze können ihrer Giltigkeit einen *dies ad quem* [22]) oder eine Resolutivbedingung [23]) setzen. Allein diese Erlöschungsarten müssen in dem betreffenden Gesetze ausdrücklich erwähnt sein und sind dem Gesetze nicht immanent; ferner aber kann die Resolutivbedingung, welche der Giltigkeit des Gesetzes in diesem letzteren gesetzt wird, niemals in einem willkürlichen Beschlusse einer Kammer des Reichsrathes gelegen sein. Der oberste Grundsatz des Verfassungsrechtes: Ein Gesetz erfordert zu seiner Aufhebung wiederum ein Gesetz, kann nur nach einer Seite hin durchbrochen werden, indem nämlich Regierungsakten der Krone in dringenden Fällen gesetzändernde Kraft beigelegt wird. Der entgegengesetzte Fall, dass

---

gehoben werden durch Verweigerung der verfassungsmäßigen Zustimmung, ..... nicht aber durch eine Verordnung schlechthin."

[20]) Vgl. z. B. die Ministerialverordnung vom 26. Juni 1883, Nr. 122 R.-G.-Bl., welche in Ausführung der Kais. Vdg. v. 25. Juni 1883 Nr. 121 R.-G.-Bl. ergieng.

[21]) bezw. des Landtages.

[22]) Vgl. z. B. das Gesetz vom 31. März 1875 Nr. 52 R.-G.-Bl. und jene Gesetze, welche eine Fristerstreckung bezüglich des citirten Gesetzes normirten (R.-G.-Bl. 149 ex 1878, 40 ex 1882, 21 ex 1885 und 115 ex 1888), ferner das Gesetz vom 22. Juni 1886 Nr. 98 R.-G.-Bl. (das sogenannte Anarchistengesetz) und das Gesetz v. 13. April 1870, Nr. 56 R.-G.-Bl.

[23]) So tragen die suspensionsfähigen Artikel der Staatsgrundgesetze eine Resolutivbedingung in sich, derzufolge sie außer Kraft treten, sobald die Suspension seitens der Regierung ausgesprochen wird; Ähnlich verhält es sich mit dem Gesetze vom 22. Juni 1886 Nr. 98 R.-G.-Bl. [§ 3: „Die Regierung wird ermächtigt, dieses Gesetz noch vor Ablauf des im § 1 angesetzten Termins außer Wirksamkeit zu setzen."] — Vgl. auch das Ges. v. 25. April 1888 Nr. 54 R.-G.-Bl. [§ 3: „....Die Regierung wird ermächtigt, dasselbe [nämlich dieses Gesetz] im Verordnungswege außer Wirksamkeit zu setzen mit der Maßgabe, dass es drei Monate nach Kundmachung der betreffenden Verordnung außer Kraft tritt."

Beschlüssen der Volksvertretung gesetzändernde Kraft zukommen soll, ist im constitutionellen Staat aus begreiflichen Gründen ausgeschlossen. Es fehlt jeder Anlass, einen derartigen Ausnahmsfall aufzustellen. Dennoch wird ein ähnlicher Effect thatsächlich bei der Nothverordnung erzielt. Obwohl nämlich letztere gesetzändernde Kraft besitzt, bedarf sie doch zu ihrem Fortbestande des zustimmenden Votums beider Häuser des Reichsrathes, und verliert also, im Falle auch nur eines dieser Vota ablehnend ausfällt, die Gesetzeskraft. Streng juristisch genommen liegt nun aber in diesem ablehnenden Votum nicht die Aufhebung der Nothverordnung; das negative Votum ist vielmehr nur jene Thatsache, an welche sich als unmittelbare Rechtsfolge der Verlust der, der Nothverordnung zukommenden Gesetzeskraft kraft des Gesetzes anknüpft. Und diese Abhängigkeit der Gesetzeskraft von dem unter allen Umständen von der Regierung einzuholenden Parlamentsbeschlusse, welche der Nothverordnung des § 14 ihrem Begriffe nach innewohnt, diese innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraumes der Lösung zuzuführende Spannung und Ungewissheit hinsichtlich der Fortdauer der Gesetzeskraft, die während der ganzen Zeit zwischen der Erlassung der Nothverordnung und deren Rechtfertigung besteht, ist es, welche der § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung mit dem Ausdrucke provisorische Gesetzeskraft bezeichnen will.[24]) Nicht die Intensität, die Dauer der Gesetzeskraft ist eine provisorische. Würde man die Gesetzeskraft selbst als einziges Kriterium eines Gesetzes ansehen, dann läge kein Anstand vor, die Nothverordnung, wie es in früherer Zeit beliebt wurde, als provisorisches Gesetz *(loi provisoire)*[25]) zu bezeichnen. Allein Gesetz ist nicht nur die auf eine bestimmte Weise wirkende, sondern auch die auf eine bestimmte Weise zustande gekommene staatliche Anordnung. Und da in letzterer Beziehung der Unterschied zwischen Gesetz und Nothverordnung in die Augen springt, so ist es wohl richtiger, nicht von provisorischen Gesetzen, sondern von Nothverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft zu sprechen, zumal bei dem Terminus „provisorisches Gesetz" die Verwechslung mit transitorischen Gesetzen ziemlich nahe gelegt wäre.

---

[24]) Gegenstandslos ist im positiven Staatsrechte die Frage, ob die Gesetzeskraft der Nothverordnung auf die Präsumtion der parlamentarischen Zustimmung zurückzuführen ist, welche Frage gegen *Rönne*, Staatsr. d. preuß. Mon. 3. Aufl. I. Bd. 1. Abth. S. 200 von *Gerber*. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes S. 148 N. 6 verneint wird. Die Gesetzeskraft der Nothverordnung beruht einzig und allein auf jener Bestimmung der Verfassung, welche die Nothverordnung überhaupt zulässt.

[25]) Oder auch: „einstweiliges Gesetz", „vorläufiges Gesetz" (vgl. *Arndt*, die Verfassungsurkunde des preußischen Staates S. 125 i. f, *Mohl*, Staatsr., Völkerr. u. Politik II. Bd. S. 624 ff).

2.

In den vorstehenden Ausführungen wurde bloß die eine Seite der Gesetzeskraft erörtert. Es ist aber angedeutet worden, dass die Gesetzeskraft sich auch noch nach einer anderen Richtung äußert. Wäre im concreten Falle ein Zweifel darüber unmöglich, ob eine Anordnung der Form nach ein Gesetz oder eine Verordnung ist, und ob diese Form dem Inhalte entspricht, dann bedürfte es dieser anderen, nun zu besprechenden Seite der Gesetzeskraft nicht; dann würde die dem Gesetze und nur dem Gesetze (beziehungsweise der ihm in diesem Punkte gleichgehaltenen Nothverordnung) zukommende gesetzändernde Kraft völlig genügen. Allein der Begriff des Gesetzes ist im modernen Staatsrechte zu complicirt, als dass nicht Zweifel der angeführten Art sich täglich wiederholen würden oder wenigstens wiederholen könnten, wenn eben nicht auch nach dieser Seite dem Gesetze eine eigenartige Kraft zukäme. Es ist nämlich kraft positiver Verfassungsbestimmung eine *praesumptio iuris et de iure* statuirt, der zufolge eine in bestimmter Weise erfolgte Gesetzeskundmachung die unwiderlegbare Rechtsvermuthung für den Bestand und das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Gesetzes begründet. Gehörig kundgemachtes Gesetz und verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz sind zwei, vom Standpunkte des dem Gesetze Unterworfenen aus betrachtet, vollkommen identische Begriffe. Diese dem *rite* kundgemachten Gesetze beigelegte, durch keinen Gegenbeweis wegzubannende Bedeutung ist die zweite Seite der specifischen Gesetzeskraft.

Die Theorie pflegt die erwähnte Rechtsvermuthung unter dem Gesichtspunkte des richterlichen Prüfungsrechtes beziehungsweise der Beschränkungen dieses richterlichen Prüfungsrechtes aufzufassen. Das richterliche Prüfungsrecht gehört zu den am meisten besprochenen und am lebhaftesten bestrittenen Fragen des allgemeinen und des positiven Staatsrechtes.[1]) Während die zahlreichen einschlägigen Controversen vom Standpunkte des allgemeinen Staatsrechtes auf schier unlösbare Schwierigkeiten stoßen, ist in dieser Beziehung die Behandlung derselben leichter und fruchtbarer im Staatsrechte jener Staaten, welche, wie Österreich, das richterliche Prüfungsrecht und dessen Schranken, mehr oder weniger abschließend, verfassungsgesetzlich codificirt haben. Aber auch hier ist keineswegs allem Zweifel Thür und Thor verschlossen, weil die Fülle der sich in diesem Gebiete aufdrängenden Fragen in dem engen Rahmen einer einzelnen Verfassungs-

[1]) Gewissermaßen den Brennpunkt der literarischen Behandlung dieser Fragen bilden die Verhandlungen des vierten deutschen Juristentages über die Gesetzgebungsfrage: „Ob der Richter auch über die Frage zu befinden hat, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen,“ beziehungsweise die dem deutschen Juristentage hierüber erstatteten Gutachten von *Stubenrauch*, *Gneist* und *Jaques*.

bestimmung nicht erschöpft werden kann. Bevor nun auf die Einzelheiten dieses Prüfungsrechtes unter besonderer Rücksichtnahme auf die Nothverordnung eingegangen werden soll, bedarf es noch einer genaueren Klarlegung unseres Ausgangspunktes.

So bestritten die Lehre vom richterlichen Prüfungsrechte der Gesetze und Verordnungen ist, so wenig pflegt der Begriff: „richterliches Prüfungsrecht“ auf Widerspruch zu stoßen. Die herrschende Theorie geht davon aus, dass nur dem Richter das Recht zustehe, die Gesetze und Verordnungen in der im Übrigen controversen Weise zu prüfen, und dass rücksichtlich aller anderen, dem Gesetze unterworfenen Personen diesbezüglich die allgemeinen Vorschriften über staatsbürgerlichen Gehorsam zur Anwendung kommen. Auch Jellinek kommt am Schlusse seines Werkes über „Gesetz und Verordnung“ [2]) zu dem Resultate, dass dem Einzelnen eine Prüfung der Gesetze und Verordnungen in dem, dem Richter durch die Verfassung zugeschriebenen Maße keineswegs zustehe. Nur eine kleine Minorität der Rechtslehrer, so von Mohl [3]) und vom Standpunkte des österreichischen Rechtes namentlich Pfaff und Hofmann [4]),

[2]) S. 412. Ebenso *Gerber* a. a. O. S. 158 ff.: „Die Frage über das Verhalten gegenüber einer solchen Publication (sc. eines formwidrigen Gesetzes) kann für den Einzelnen, wie für die mit der Ausführung derselben betrauten Behörden schwierig und bedenklich sein; aber nur für den Richter, der nicht nach subjectiven Erwägungen, auch nicht nach höherer Anweisung, sondern allein nach Rechtsgrundsätzen zu handeln hat, bedarf sie einer Beantwortung in bestimmten Regeln. Der Richter hat nur wirkliches Recht zur Anwendung zu bringen.“ Diesen Ausführungen gegenüber ist wohl die Frage berechtigt, ob denn der Einzelne nicht auch nur wirkliches Recht zur Anwendung zu bringen hat. — Gegen das Prüfungsrecht des Einzelnen spricht sich von neueren Autoren auch *Jaques*, Die Wahlprüfung in den modernen Staaten S. 76 Note aus.

[3]) Staatsrecht, Völkerrecht und Politik I. Bd. S. 66 f. — Bloß gegen die etwas überschwänglichen Schlussbemerkungen *Mohl's*, welche mit der eigentlichen Frage nichts zu thun haben, wendet sich mit beißender Schärfe *Laband*, Staatsr. 2. Aufl. I. Band, S. 553, Note. In der Grundauffassung stimmt aber *Laband* mit *Mohl* überein, indem er sagt: „Die Frage wird daher ganz falsch und in vollkommen irreführender Weise gestellt, wenn man sie auf das richterliche Prüfungsrecht der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze richtet. Die Frage ist vielmehr die, ob es überhaupt formelle Kriterien gibt, an welchen die rechtswirksame Existenz eines Gesetzes erkannt werden kann, oder ob ein Gesetz nur dann Geltung hat, wenn materiell alle für das Zustandekommen eines Gesetzes gegebenen Regeln befolgt sind. Ein Gesetz kann nicht zugleich für die Gerichte unverbindlich und für alle anderen Behörden und Unterthanen verbindlich sein; sondern es kann nur absolut, d. h. für Alle, die unter seiner Herrschaft stehen, entweder giltig oder ungiltig sein.“ Diese Ansicht ist auch für das österr. Recht vollinhaltlich zu acceptiren. — Vgl. auch *E. Ullmann* in der Tübinger Zeitschr. 1868 S. 356: „Die Wirksamkeit eines Gesetzes oder einer allgemeinen Verordnung für die Staatsbürger und den Richter kann nur eine gleichmäßige sein.“

[4]) Comm. I. S. 132: „Diese übliche Formulirung der Frage ist übrigens keine

fasst dem gegenüber das richterliche Prüfungsrecht nur als einen speciellen Fall des allgemeinen staatsbürgerlichen Prüfungsrechtes auf und behandelt diese Frage daher nicht mehr als eine Frage des Beamtenrechtes, sondern als eine grundlegende Frage des Rechtes überhaupt. Da wir den folgenden Erwägungen dieses allgemeine und nicht specifisch-richterliche Prüfungsrecht zu Grunde legen wollen, so sei es gestattet, diese Auffassung in Kürze zu begründen.

Das richterliche Prüfungsrecht wird mit Recht in innigste Beziehung zu der richterlichen Unabhängigkeit gebracht.[5]) Das Recht des Richters, die Emanationen des Staatswillens einer gewissen Kritik zu unterziehen, ist, wenn auch nicht eine logische Consequenz, so doch eine zweckentsprechende Weiterbildung der im Rechtsstaate für unentbehrlich erkannten Unabhängigkeit richterlicher Beamten. Mehr als durch die Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter wird die Unabhängigkeit der Rechtspflege gewahrt durch die richterliche Befugnis, die Gesetzmäßigkeit der Verordnungen im gesetzlichen Instanzenzuge zu prüfen. Wenn wir nun aber diese bevorzugte Rechtsstellung des Richters mit dem negativen Namen der „Unabhängigkeit“ bezeichnen, so müssen wir dabei an einen Gegensatz denken, an eine Personengruppe, welche durch das Merkmal der „Abhängigkeit“ charakterisirt wird. Welche Gruppe dies ist, dürfte wohl auf den ersten Blick klar sein. Dem unabhängigen richterlichen Beamten steht der abhängige nicht-richterliche Beamte gegenüber. Es ist also lediglich eine Unterscheidung des Beamtenrechtes, welche in der Unabhängigkeit der Richter zum Ausdruck gelangt. Dies ist auch ganz natürlich. Derjenige, der nicht im Staatsdienste steht, ist ja ebensowenig, wie der Richter, absetzbar oder versetzbar. Nur der Grund ist ein anderer. Der Nicht-Beamte kann nicht abgesetzt werden, weil er überhaupt nicht eingesetzt ist, weil ein Dienstverhältnis zwischen ihm und dem Staate nicht besteht. Der Richter könnte dem Begriffe nach absetzbar und versetzbar sein; — die anderen Beamten sind es innerhalb gewisser Grenzen alle — dass der Staat ihn in dieser Richtung bevorzugt, hat seine besonderen Gründe, welche in der Natur des Richteramtes gelegen sind. Genau dieselben Deductionen sind auch entscheidend für die Auffassung des Prüfungsrechtes. Auch das Prüfungsrecht ist

---

ganz correcte. Es handelt sich nicht eigentlich um ein besonderes Prüfungsrecht, sondern vielmehr um den bloß verfassungsmäßigen Gehorsam .... also um die viel allgemeinere Frage nach den Voraussetzungen der Existenz der Rechtsnormen ...“

[5]) Im Staatsgrundgesetze über die richterliche Gewalt ist der Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit und Prüfungsrecht durch die Aufeinanderfolge der Artikel 6 und 7 manifestirt. — Vgl. die Untersuchungen *E. Ullmann's* a. a. O. S. 379 ff. *Jaques* in den Vhdlg. des 4. deutsch. Juristentages I. Bd. S. 256 ff.

unserem Dafürhalten nach nur ein Vorzug des Richters *vor den übrigen Beamten*, nicht aber vor der großen Menge der Staatsbürger.[6]) Das Prüfungsrecht der Gesetze und Verordnungen ist im Wesen ein Recht der Beurtheilung, der Meinungsbildung. „Jedermann hat das Recht, seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äußern.“ [7]) „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei.“[8]) Es kann also jeder seiner Überzeugung darüber Ausdruck verleihen, dass irgend eine Verordnung gesetzwidrig, oder dass eine als Gesetz formulirte und formalisirte Norm nicht in der verfassungsmäßigen Weise zu Stande gekommen sei, sofern diese Überzeugung „innerhalb der gesetzlichen Schranken“ geäußert wird. Dem Einzelnen alles und jedes Prüfungsrecht staatlicher Imperative nehmen, hieße die Artikel 13 und 17 für einen beträchtlichen Theil ihrer Anwendung unpraktisch machen. Die Artikel 13 und 17 gelten auch für den Richter, aber nur insoweit, als der Richter auch Staatsbürger ist. Insofern er aber *Richter* ist, verwaltet er ein *Staatsamt*. Was der Richter „im Namen Seiner Majestät des Kaisers“ ausspricht,[9]) gilt als Ausspruch des *Staates*. *Indem er ein Urtheil abgibt über die Giltigkeit einer Verordnung, gilt dieses Urtheil als vom Staate abgegeben.* Den Urtheilen des Richters leiht der Staat seine Executive. Er setzt den richterlichen Ausspruch zwangsweise durch. Darum ist das richterliche Prüfungsrecht im Umfange des Art. 7 *nicht* selbstverständlich. Darum kann es auch nicht abgeleitet werden aus den Art. 13 und 17. Das richterliche Prüfungsrecht bedarf vielmehr besonderer Festsetzung in der Verfassung, weil der Beamte ein *Organ* des Staates ist und *staatlichen* Willen zum Ausdruck bringt. Eben darum ist aber das dem Richter gewährte Prüfungsrecht nur ein Vorzug gegenüber anderen *Organen* des Staates, welche dieses Recht nicht haben, nicht aber ein Vorzug gegenüber solchen Staatsbürgern, welche staatliche Organe gar nicht sind, gar nicht zu sein vermögen, deren Urtheile Privat-

---

[6]) Darum dürfte der Satz *Pfaff-Hofmann's* I. Bd. S. 132: „Es handelt sich nicht um ein besonderes Recht des *Richters* allein, da die gleiche Frage sich auch für andere Organe der Staatsverwaltung aufwerfen muss, wenn auch gewiss die Stellung der Verwaltungsbeamten zu unserer Frage nicht gleich der des Richters ist,“ wie richtig auch der Ausgangspunkt der Commentatoren ist, nicht zutreffend sein. Denn wenn man den Richter lediglich *den übrigen, nichtrichterlichen Beamten* gegenüberstellt, so ist die Formulirung des Prüfungsrechtes als eines *richterlichen* Rechtes gewiss richtig. Unrichtig ist hingegen die Hervorhebung des richterlichen Prüfungsrechtes gegenüber dem angeblichen Mangel jedes Prüfungsrechtes auf Seite der übrigen *Staatsbürger*.

[7]) Art. 13 des Staatsgrundges. über die allg. Rechte der Staatsbürger.

[8]) Art. 17 desselben Staatsgrundgesetzes.

[9]) Art. 1 des Staatsgrundges. über die richterliche Gewalt. — Justizministerial-Verordg. v. 11. Januar 1868 Nr. 6 R.-G.-Bl.

urtheile sind, welchen letzteren nur zufolge der Autorität ihrer Herkunft eventuell Beachtung zukommen kann. Das richterliche Prüfungsrecht ist also in Wahrheit ein Theil der richterlichen Unabhängigkeit, das heißt ein Theil jener Vorrechte, welche dem richterlichen Beamten vor anderen Beamten, nicht aber vor den Staatsbürgern eingeräumt sind. Wie in der Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit, so liegt auch in der Einräumung eines beschränkten Prüfungrechtes eine gewisse Lockerung des strengen Staatsdienstverhältnisses der Richter.

Das den Richter gegenüber den übrigen Beamten auszeichnende Prüfungsrecht, zeichnet ihn nicht aus vor den, Beamtenposten nicht bekleidenden Staatsbürgern. Dies ergibt sich aus dem Charakter des Richterspruches.[10]) Der Richterspruch hat in den meisten Fällen bloß declarative, nicht constitutive Bedeutung. Wenn nun der Richter seinen Ausspruch auf die Entscheidung basirt, dass eine Verordnung giltig beziehungsweise ungiltig ist, so spricht er damit aus, dass jene Partei Recht hatte, welche gleichfalls von der Giltigkeit beziehungsweise von der Ungiltigkeit der Verordnung ausgegangen ist, mit anderen Worten: Es gelangt im Richterspruche zum Ausdrucke, dass die Partei das Recht zur Prüfung der Giltigkeit einer Verordnung besaß. Wenn beispielsweise jemand wegen der Übertretung einer Feuerlöschordnung angeklagt ist und sich damit vertheidigt, dass diese Verordnung ungiltig ist, so wird der Richter auf Grund des Art. 7 darüber schlüssig werden müssen, ob die Verordnung wirklich ungiltig ist oder nicht. Hält er sie für ungiltig, so muss er ein freisprechendes Erkenntnis fällen und damit dem Angeklagten das Prüfungsrecht indirect zuerkennen. Wäre dem nicht so, hätte der Angeklagte das Recht zur Prüfung der Verordnung nicht gehabt, so hätte er der Verordnung unter allen Umständen sich fügen müssen. Er müsste, obwohl die Verordnung nach Ansicht des Richters ungiltig war, verurtheilt werden, weil er den Gehorsam gegen die zwar nicht den Richter, wohl aber ihn bindende Verordnung gebrochen hat. In diesem Falle hätte das Prüfungsrecht aber auch für den Richter gar keinen Wert, weil er es nicht als Prämisse für seine Conclusion verwerten, somit bei declarativen Sprüchen, und diese bilden den weitaus wichtigsten Theil seiner Berufs-

[10]) Unsere frühere Verweisung auf die Art. 13 und 17 des Staatsgrundges. ü. d. allg. Rechte d. Staatsbürger genügt zur Begründung des verfassungsmäßigen Prüfungsrechtes der Gesetze und Verordnungen in jenem Umfange, wie es dem Richter zukommt, freilich noch nicht. Denn die beiden citirten Artikel gestatten zwar den Staatsbürgern, ihre Meinung frei zu äußern und zu lehren, gewähren ihnen also ein akademisches, theoretisches Prüfungsrecht, garantiren ihnen aber noch nicht die Berechtigung, auf Grund ihrer frei gebildeten und geäußerten Meinung und wissenschaftlichen Anschauung zu handeln, ihre Handlungen somit mit dem ihnen zustehenden Prüfungsrechte zu motiviren.

thätigkeit, nicht zum Ausdrucke bringen könnte. Ein Grund gegen die entwickelte Anschauung lässt sich nicht etwa darin erblicken, dass die Entscheidung darüber, ob von dem Prüfungsrechte ein richtiger oder unrichtiger Gebrauch gemacht wurde, Sache des Richters ist.[11]) Natürlich unterscheidet sich das Prüfungsrecht des Richters von dem Prüfungsrechte der Staatsbürger dadurch, dass der Richter beziehungsweise der letzte Richter immer Recht behält, der Staatsbürger dagegen sich die Überprüfung seiner Rechtsansicht seitens des Richters gefallen lassen muss. Aber dieser Unterschied ist nicht dem Prüfungsrechte als solchem eigenthümlich, sondern fließt aus dem allgemeineren Begriffe der formellen Rechtskraft richterlicher Urtheile. Der Richterspruch erwächst eben bezüglich aller Rechts-, That- und Beweisfragen, somit auch bezüglich der in Frage stehenden Giltigkeit der maßgebenden Verordnung in Rechtskraft. Das subjective Recht des Einzelnen wird aber begrifflich nicht dadurch tangirt, dass es von einem Richter in einem materiell unrichtigen, formell aber in Rechtskraft erwachsenen Urtheile verkannt wird, oder dass die Rechtsansicht des Richters eine andere ist, als diejenige der Partei, ebensowenig, als die Thatsachen sich ändern, wenn der Richter sie als nicht erwiesen beziehungsweise ihr Gegentheil als erwiesen annimmt.

Wie der Richter das Prüfungsrecht der Gesetze und Verordnungen mit den übrigen Staatsbürgern theilt, so sind auch dem staatsbürgerlichen Prüfungsrechte dieselben Grenzen und Schranken gezogen, wie dem richterlichen. Dass dem so ist, bedarf einer besonderen Begründung. Denn gerade deshalb, weil der Richter Staatsbeamter ist und sein Urtheil als das Urtheil des Staates gilt, könnte man auf die Vermuthung kommen, dass ihm hin-

---

[11]) Dieses Argument scheint für *Jellinek* [Ges. u. Vdg. S. 412] maßgebend zu sein, wenn er sagt: „Dem Einzelnen ist ein Prüfungsrecht von Gesetz und Verordnung im juristischem Sinne nicht gegeben. Er kann sich weigern, staatlichen Befehlen ..... nachzukommmen. Dann muss er vor dem competenten Richter Rechenschaft geben und dessen Sache ist es dann, ..... die Giltigkeit des betreffenden staatlichen Willensactes zu prüfen.“ Wenn *Jellinek* mit den Worten: „Er kann sich weigern“ das sog. Recht des bloß verfassungsmäßigen Gehorsams zum Ausdruck bringen wollte, dann hat er das Prüfungsrecht dessen, der sich weigert, eigentlich zugegeben. Allein es geht, wenigstens nach positivem Recht, nicht an, im Falle man Zweifel über die Giltigkeit einer Verordnung hegt, etwa eine Präjudicialentscheidung des Richters hierüber einzuholen, sondern man muss sich vor Allem selbst [und erst in zweiter Linie „dem competenten Richter“] über seine Handlungen Rechenschaft geben. Denn wenn der competente Richter erkennt, Jemand habe eine Verordnung, die er [der Richter] für giltig hält, übertreten, so enthält der Richterspruch für den Betroffenen nicht bloß eine schätzenswerte Belehrung über die Rechtsgiltigkeit der Verordnung, sondern auch alle nachtheiligen Folgen einer Übertretung [Strafe, Schadenersatz u. s. w.] Das Auskunftsmittel, einen Richterspruch zu provociren, ist somit ein sehr prekäres. [Vgl. *Laband*, Staatsr. I. Bd. S. 558 Note.]

sichtlich der Prüfung der die Entscheidung bedingenden Norm kein so weiter Spielraum gelassen ist, wie den immer nur vom privaten Standpunkte urtheilenden und handelnden Unterthanen. Indessen unterliegt es gar keinem Zweifel, dass eine solche Deduction vollkommen unrichtig wäre. Ein Prüfungsrecht des Staatsbürgers, welches vom Richter nicht überprüft werden könnte, wäre höchst problematisch; denn der Richter entscheidet auf Grund der für ihn giltigen Vorschriften. Muss er auf Grund dieser Vorschriften ein Gesetz für giltig erachten, so wird er dieses Gesetz im speciellen Falle zur Anwendung bringen, und es könnte der Einzelne nicht mit der Einwendung aufkommen, dass er auf Grund seines Prüfungsrechtes das bezügliche Gesetz für ungiltig erkannt hat. Denn diese Einwendung wäre der richterlichen Cognition voraussetzlich entrückt. Es zeigt sich also, dass es nach jeder Richtung hin verfehlt wäre, zwischen einem richterlichen und einem staatsbürgerlichen Prüfungsrechte zu unterscheiden. Ein richterliches Prüfungsrecht ohne staatsbürgerliches Prüfungsrecht wäre wertlos, weil die Nichtbeachtung einer staatlichen Vorschrift in jedem Falle vom Richter trotz des Prüfungsrechtes geahndet werden müsste, auch wenn die bezügliche Vorschrift für den Richter nicht bindend wäre. Ein staatsbürgerliches Prüfungsrecht ohne richterliches Prüfungsrecht wäre ebenso wertlos, weil der Richterspruch dem Staatsbürger auf das Gebiet der Prüfung nicht folgen dürfte. Es gibt also nur ein Prüfungsrecht, welches für Alle[12]) gleichmäßig gilt und welchem bei Allen, die dem Gesetze unterworfen sind, die nämlichen Schranken gesetzt sind.

Ist aber dies der Fall, dann kann man die Überprüfbarkeit beziehungsweise Nichtüberprüfbarkeit einer staatlichen Norm als Eigenschaft beziehungsweise als Wirkung dieser letzteren selbst hinstellen. Wenn also, wie dies in der Verfassung festgestellt ist, die Verordnung nach jeder Richtung überprüfbar, das Gesetz in den wichtigsten Punkten unüberprüfbar ist, so kann man diese theilweise Unüberprüfbarkeit auffassen als eine Seite der dem Gesetze innewohnenden und dasselbe auszeichnenden **Gesetzeskraft**. Und damit wären wir zu dem Eingangs aufgestellten Satze zurückgekehrt.

Für das österreichische Staatsrecht ist das Prüfungsrecht geregelt im Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt. Darnach steht die Prüfung der Giltigkeit gehörig kundgemachter Gesetze den Gerichten nicht zu. Dagegen haben die Gerichte über die Giltigkeit von Verordnungen im gesetzlichen Instanzenzuge zu entscheiden. Von den

---

[12]) Ausgenommen bleiben nur in gewissen Grenzen die nichtrichterlichen Beamten. [Vgl. den Schluss dieses Capitels.]

Nothverordnungen ist im Art. 7 keine Rede.[13]) Es ist jedoch nicht zu bezweifeln, dass dieselben, soferne es sich um die Überprüfbarkeit handelt, nicht den Verordnungen, sondern den Gesetzen anzureihen sind. Dies folgt eben aus der, den Nothverordnungen im § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung zuerkannten provisorischen Gesetzeskraft. Diese provisorische Gesetzeskraft zeigt sich hauptsächlich darin, dass das Prüfungsrecht der Nothverordnung gegenüber in bestimmter Weise beschränkt ist. Wie weit diese Beschränkung reicht, ist allerdings controvers, und es müssen daher die verschiedenen Seiten des Prüfungsrechtes in Betracht gezogen werden.

Die Nothverordnung tritt, wie das Gesetz, durch ihren Abdruck im Gesetzblatte in die Erscheinung. Die Kundmachung im engeren Sinne besteht eben in der Bekanntmachung durch das Gesetzblatt. Will man also die Existenz einer Nothverordnung prüfen, so muss man vor allem anderen constatiren, ob sie in einem Gesetzblatt abgedruckt ist. Dies wird in der Regel keinen Schwierigkeiten unterliegen. Jeder österreichische Jurist kennt das Reichsgesetzblatt und die Landesgesetzblätter ihrer äußeren Gestalt und inneren Einrichtung nach und wird auf Grund seiner Erfahrungen über die Echtheit eines, sich als Gesetzblatt ausgebenden Druckwerkes sicherlich niemals im Zweifel sein. Dennoch wurde neuestens[14]) — und nicht mit Unrecht — darauf hingewiesen, dass für die Verificirung der Gesetzblätter bei uns fast gar nicht gesorgt wird. Das Reichsgesetzblatt kann in der ersten besten Druckerei nachgeahmt werden, ohne dass ihm irgend eines jener Merkmale fehlen müsste, welche das officielle Reichsgesetzblatt als solches kenntlich machen. Die Anregungen *Tezner's* verdienen gewiss Beachtung seitens der maßgebenden Factoren, da die Thatsache allein, dass ein Unfug bisher noch nicht bekannt geworden ist, die Regierung der Pflicht nicht überhebt, diesem an sich nicht unmöglichen Unfuge ein für allemal die Spitze abzubrechen. Durch eine Abstempelung, deren Nachahmung unter erhöhten strafrechtlichen Schutz zu stellen wäre, ließe sich vielleicht die Beglaubigung der einzelnen Stücke der Gesetzblätter am sichersten durchführen. Dass die technischen Schwierigkeiten hiebei nicht unüberwindlich wären, ergibt sich daraus, dass die Abstempelung zu Finanzzwecken durch solche Schwierigkeiten niemals aufgehalten wurde. Übrigens ist auf die allerdings halb ver-

[13]) Auch in den deutschen Verfassungen ist das Prüfungsrecht rücksichtlich der Nothverordnungen gewöhnlich unberücksichtigt geblieben. Eine ausdrückliche Beantwortung dieser Frage enthält jedoch Art. 32 des Verfassungsgesetzes für das Fürstenthum Schaumburg-Lippe vom 17. Nov. 1868 [bei *Störk* a. a. O. S. 554]: „Die Prüfung der Rechtsbeständigkeit gehörig verkündeter Gesetze und Nothgesetze steht nicht den Behörden, sondern nur dem Landtage zu."

[14]) Von *Tezner* in den „Juristischen Blättern" 1887 S. 37 ff.

gessene „Einleitung zu dem allgemeinen Reichsgesetz- und Regierungsblatte für das Kaiserthum Österreich" vom 2. April 1849[15]) und auf die ähnlichen „Einleitungen" zu den Landesgesetzblättern hinzuweisen, welche sich mit der Einrichtung der Gesetzblätter auf das Eingehendste befassen, so dass die Conformität der einzelnen Gesetzblätter mit den in den „Einleitungen" angeführten Merkmalen als Bedingung der Echtheit anzusehen ist. Freilich sind seit jener Zeit sehr oft Veränderungen in der äußeren Gestalt des Reichsgesetzblattes, wenn auch untergeordneter Natur, vorgenommen worden, ohne dass diese Änderungen im Verordnungswege[16]) allgemein bekannt gegeben worden wären. Es wäre wohl correct, eine jede Veränderung, und sei sie noch so minimal und unscheinbar, sogleich in entsprechender Form kundzumachen, damit sich ein jeder über die jeweilige Gestalt und Einrichtung der gesetzlichen Publicationsblätter aus amtlichen Quellen informiren könne.

Ist die Nothverordnung im Reichsgesetzblatte abgedruckt, so entsteht die Frage, ob das betreffende Gesetzblatt auch zur Publication der betreffenden Nothverordnung geeignet ist. In dieser Beziehung muss man sich hüten, die Prüfung der Form mit der Prüfung des Inhaltes zu verwechseln. Es würde dem Art. 7 vollständig widersprechen, wollte man dem Richter ein Prüfungsrecht darüber einräumen, ob ein Reichsgesetz nicht seinem Inhalte nach in die Competenz der Landesgesetzgebung falle und umgekehrt. Dieses Prüfungsrecht darf man nun auch nicht auf einem Umwege in der Weise einführen, dass man sagt: Ein Gesetz, welches seinem Inhalte nach der Landesgesetzgebung anheimfällt, ist nicht gehörig kundgemacht, wenn es durch das Reichsgesetzblatt veröffentlicht wird. Denn in diesem Falle handelt es sich in Wahrheit nicht um eine Frage der gehörigen Kundmachung, sondern um eine Competenzfrage, zu deren Lösung die genaueste Prüfung des Inhaltes erforderlich ist.[17]) Und diese letztere ist ja vom Standpunkte des dem Gesetze Unterworfenen unzulässig. Wohl aber wird man ein formelles Gebrechen darin finden müssen, wenn ein Gesetz, welches sich als Reichsgesetz erklärt,[18]) nicht im Reichsgesetzblatt, sondern in einem Landesgesetzblatte publicirt wird, ebenso wenn ein seiner Form nach als Landesgesetz sich gebendes Gesetz durch das Reichsgesetzblatt kundgemacht wird, und endlich, wenn sich in dem Landesgesetzblatte eines Landes ein Gesetz

[15]) R.-G.-Bl. für 1849 S. I. bis VII.

[16]) Jene „Einleitungen" hatten durchaus Verordnungscharakter. Die Einleitung zum Reichsgesetzblatte ist gefertigt: „Von den k. k. Ministerien des Innern und der Justiz. *Stadion* m. p. *Bach* m. p."

[17]) Derselben Anschauung *Pražák* in *Samitsch's* Zeitschrift III. Jg. S. 12.

[18]) Durch die Worte: „Mit Zustimmung beider Häuser des Reichsrathes finde Ich anzuordnen."

vorfindet, welches seinem Wortlaute nach mit Zustimmung der Landesvertretung eines andern Landes erlassen ist.[19]) In diesem Falle ist das Gesetz nicht gehörig kundgemacht, daher der richterlichen Prüfung zugänglich. Ganz dasselbe gilt auch bei der Nothverordnung. Ob der Inhalt einer Nothverordnung dem Reichsrechte oder dem Landesrechte angehört, darf der Richter nicht beurtheilen. Nur dann, wenn aus der Form der Nothverordnung sich ergibt, dass das Gesetzblatt verfehlt wurde, nur dann liegt ein die Giltigkeit tangirendes Gebrechen vor. Zu bemerken ist freilich, dass der Wortlaut der Nothverordnung in den seltensten Fällen Anhaltspunkte dafür geben wird, wie die Regierung die Nothverordnung aufgefasst wissen wollte. Die Berufung auf § 14 ist auch bei Landesnothverordnungen nicht unstatthaft, wenngleich nicht § 14 selbst, sondern die Rechtsanalogie aus diesem Paragraphen zu der Zulässigkeit des Nothverordnungsrechtes im Landesrechte führt. Nichtsdestoweniger sind auch hier Fälle der erwähnten Art möglich, wenn auch nicht gerade wahrscheinlich, wie wenn z. B. eine Nothverordnung, als deren Geltungsgebiet ausdrücklich Böhmen angegeben wird, aus Versehen im Landesgesetzblatte für die Markgrafschaft Mähren publicirt wird u. s. w.

Die übrigen, auf das Gesetzblatt Bezug habenden Fragen: Ob und wann die deutsche Ausgabe herausgegeben und versendet wurde, und ob der Ausgabstag mit dem Versendungstage zusammenfällt, sind durchaus überprüfungsfähig. Die bezüglichen Bemerkungen auf dem Gesetzblatte selbst, begründen, wie bereits an geeigneter Stelle ausgeführt wurde, eine bindende Rechtsvermuthung nicht. Nichtsdestoweniger wird man, ihrem autoritativen Ursprung gemäß, ihrer Richtigkeit vertrauen dürfen, solange ein Grund, diese Richtigkeit anzuzweifeln, sich nicht ergeben hat.

---

[19]) Derselben Ansicht *Pražák* a. a. O. Nur scheint mir seine Begründung nicht zutreffend zu sein. Er sagt nämlich: „Dagegen wäre die Publication eines solchen Gesetzes etwa im Landesgesetzblatte eines anderen Kronlandes ganz wirkungslos, weil dann nicht mehr davon gesprochen werden könnte, es sei das Gesetz, dessen Anwendung in Frage steht, in dem betreffenden Kronlande, in welchem der Richter zu judiciren hat, ordnungsgemäß publicirt worden.“ Dass der Richter nur die Landesgesetze seines eigenen Landes kennen und anwenden müsste, ist nirgends gesagt. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass, wenn beispielsweise ein Vertrag, den die Gemeinde Wien mit dem Angehörigen einer böhmischen Gemeinde abgeschlossen hat, vor einem böhmischen Gerichte eingeklagt würde, das böhmische Gericht prüfen muss, ob der Vertrag von jenen Personen gefertigt ist, welche nach dem Wiener Gemeindestatute zur Vertretung der Wiener Gemeinde berufen sind, ob der Vertrag seinem Inhalte nach diesem Gemeindestatute entspricht u. s. w. Hiezu aber muss das Gericht das Gemeindestatut, welches als Landesgesetz im Landesgesetzblatte für Niederösterreich publicirt ist, kennen. Man wird doch nicht verlangen wollen, dass etwa die Processpartei den Nachweis des niederösterreichischen Landesrechtes einem österreichischen [wenn auch nicht niederösterreichischen] Richter erbringen muss, als wäre das nied.-österr. Recht ein ausländisches Recth!

Der Abdruck der Nothverordnung im Gesetzblatte muss nun alle jene formellen Merkmale aufweisen, von welchen § 14 die Giltigkeit der Nothverordnung abhängig macht und welche wir bereits auseinandergesetzt haben; was die Unterschriften betrifft, so sind sie natürlich im Abdrucke als solche constatirt [durch die Formel: *m. p.*]. Es wäre aber ein wesentliches Gebrechen, wenn diese Constatirung fehlen würde. Es muss also der Name des Kaisers [beziehungsweise des Regenten] und sämmtlicher Minister im Gesetzblatte abgedruckt sein. Es besteht keine Rechtsvermuthung dafür, dass die Minister, deren Namen abgedruckt sind, „sämmtliche" Minister sind. Es ist also Sache der erlaubten Prüfung, festzustellen, aus welchen Mitgliedern im maßgebenden Zeitpunkte[20]) das Gesammtministerium bestand. Fehlt eines dieser Mitglieder, so ist das natürlich ein wesentlicher Mangel. Ist jemand als Minister unterzeichnet, der in jenem Zeitpunkte nicht Minister war, so hat seine Unterschrift keine Bedeutung, beeinträchtigt aber die Giltigkeit der von ihm mitgefertigten Nothverordnung in keiner Weise.[21])

Nun entsteht aber die wichtigste und schwierigste Frage des Prüfungsrechtes: ob und inwieweit die Treue des Abdruckes untersucht werden dürfe, wie sich also der Richter dann zu verhalten habe, wenn:

1. der Abdruck Mängel aufweist, welche in der Originalurkunde sich nicht vorfinden, oder wenn

2. der Abdruck den gesetzlichen Vorschriften zwar vollkommen entspricht, die Originalurkunde jedoch entweder gar nicht existirt oder formell mangelhaft ist, oder wenn endlich

3. Abdruck und Original vorschriftsgemäß sind, aber in ihrem Inhalte von einander abweichen.

Die Behandlung dieser Fragen bildet den Kernpunkt der bereits öfter erwähnten verdienstvollen Abhandlung *Tezner's:* „Über die gehörige

---

[20]) Am Tage der Ausfertigung der Nothverordnungsurkunde. Dieser Tag fällt mit dem Datum der Nothverordnung zusammen.

[21]) Die Unterschriften befinden sich am Schlusse der bezüglichen Urkunde. Doch ist nicht ausgeschlossen, dass das Gesetz oder die Nothverordnung Beilagen hat, welche nicht unterfertigt sind, selbst wenn diese Beilagen einen wesentlichen Theil des Gesetzes oder der Nothverordnung ausmachen. Vgl. z. B. das Gesetz v. 5. December 1868 Nr. 151 R.-G.-Bl., womit für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder die Art und Weise der Erfüllung der Wehrpflicht geregelt wird. [Artikel 1 dieses Gesetzes lautet: „Die Art und Weise der Erfüllung der Wehrpflicht wird durch das nachfolgende Gesetz bestimmt." Nach den Unterschriften der Minister folgen erst unter der Überschrift: „Wehrgesetz" die meritorischen Bestimmungen des letzteren.] Ähnlich enthält die Nothverordnung vom 7. Oct. 1868 Nr. 136 R.-G.-Bl. nach den Unterschriften des Gesammtministeriums einen sehr wesentlichen und nicht unterfertigten „Anhang".

Kundmachung von Gesetzen nach österreichischem Verfassungsrechte."[22]) Der genannte Verfasser gelangt zu dem Resultate, dass die Kundmachung im Gesetzblatte lediglich die Präsumtion für die Treue des Abdrucks begründet, dass der Richter sich mit dieser Präsumtion insolange begnügen dürfe, als gegründete Zweifel sich nicht ergeben, dass er jedoch im Falle auftauchender Zweifel das Recht und die Pflicht habe, die Treue des Abdrucks zu prüfen und insbesondere zu verlangen, dass ihm zum Zwecke dieser Prüfung das Gesetzarchiv beziehungsweise die Ausfertigung des zu prüfenden Gesetzes zugänglich gemacht werde.[23]) Während wir dem Ausgangspunkte der *Tezner*'schen Erwägungen vollinhaltlich zustimmen, scheint uns das Endziel derselben: der dem Richter angeblich *de lege lata* gewährte und aus seinem Prüfungsrechte ableitbare Zutritt zu dem Gesetzarchive von dem erwähnten Ausgangspunkte doch etwas abseits zu liegen, und es sei uns gestattet, gleich hier darauf hinzuweisen, dass die von *Tezner* aufgestellten Sätze durch die im Vorstehenden bekämpfte, jedoch herrschende Theorie von dem specifisch richterlichen Prüfungsrechte, wie uns scheint, nachtheilig beeinflusst werden. Vollständig im Einklange mit der herrschenden Meinung sieht nämlich *Tezner* das Prüfungsrecht als eine Prärogative der Gerichte an, als eine den Richtern vermöge ihres Berufes ausschließlich zukommende und zwar, was allerdings nicht ausdrücklich gesagt ist, aus seinen Ausführungen aber hervorgeht, als eine processuale Befugnis.[24]) Und da dem Richter in Ausübung seines Berufes keine Rechte zukommen, deren Anwendung in sein bloßes Belieben gestellt wäre, so birgt das Prüfungsrecht auch die Pflicht in sich, von dem Prüfungsrechte Gebrauch zu machen. Das Prüfungsrecht ist also in Wahrheit eine Prüfungspflicht. Um dieser Pflicht genügen zu können, muss dem Richter aber auch das Recht zustehen, alle Hindernisse aus dem Wege zu räumen, welche sich der Prüfung entgegenstellen. Das Prüfungsrecht ist der Rechtstitel, auf Grund dessen der Richter ein Handeln und Gestatten seitens staatlicher Organe verlangen kann, welches er ohne diesen Rechtstitel nicht beanspruchen dürfte. Diese ganze Kette von Folgerungen halten wir nicht für zutreffend und berufen uns darauf, was wir vom staatsbürgerlichen Prüfungsrechte bereits gesagt haben. Ist dieses Letztere richtig, dann kommen die aus dem Prüfungsrechte fließenden Befugnisse jedem Staatsbürger ebensogut, wie dem Richter zu, und umgekehrt: Wenn der Richter Mittel hat, welche die Ausübung seines Prüfungsrechtes

---

[22]) Juristische Blätter 1887 S. 37 ff.

[23]) S. 51.

[24]) Dass *Tezner* das Prüfungsrecht als processuales Recht auffasst, geht aus der Gleichstellung mit § 28 St.-P.-O. [S. 102] hervor.

erleichtern und welche dem einzelnen Staatsbürger nicht zu Gebote stehen, so können diese Mittel nicht aus dem Prüfungsrechte, sondern nur aus der Stellung des Richters überhaupt abgeleitet werden. Ferner folgt aus jener Auffassung des Prüfungsrechtes, welche wir für die richtige halten, dass dasselbe kein processuales Recht des Richters ist. Damit soll gesagt sein, dass das Prüfungsrecht nicht besteht in einer bestimmten Verfahrensart oder in einer bestimmten Processhandlung, und dass das Prüfungsrecht auch nicht den Titel abgeben kann, Processhandlungen vorzunehmen, zu welchen der Richter nicht schon kraft der für ihn geltenden Gesetze und Verordnungen, also auf Grund anderer Rechtstitel, berechtigt und verpflichtet wäre. Das Prüfungsrecht ist eben kein formelles Recht, sondern nur ein Ausdruck für eine materielle Rechtsvorschrift über die verbindende Kraft und über die Merkmale der Gesetze und Verordnungen. Die Anwendung des Prüfungsrechtes besteht nicht darin, dass der Richter die Gesetzurkunde einsieht, sondern darin, dass er in der Begründung seines Urtheils anführt, aus welchen Gründen er sich für die Giltigkeit oder Ungiltigkeit eines Gesetzes oder einer Verordnung entschieden hat. Das Prüfungsrecht ist also ein Recht, die Entscheidungen mit Hinweis auf die Gesetzwidrigkeit einer Verordnung, auf die Formwidrigkeit eines Gesetzes begründen zu dürfen. Ist das Resultat der Prüfung sachlich unrichtig, oder überschreitet der Richter die Grenzen seines Prüfungsrechtes, so ist das Urtheil materiell unrichtig. Es liegt aber hierin nicht ein Mangel des Verfahrens. Denn die Anwendung des Prüfungsrechtes ist kein processualer Act. Daraus geht also hervor, dass der Richter nicht auf sein Prüfungsrecht pochen darf, um dadurch den Zutritt zu den Staatspapieren und Gesetzurkunden zu erzwingen und sich so von dem Vorhandensein und der Beschaffenheit der letzteren zu überzeugen.

Nachdem wir diesen wesentlichen Differenzpunkt zwischen den *Tezner*'schen Ausführungen und der hier vertretenen Auffassung im vorhinein hervorgehoben haben, wollen wir nunmehr auf die Beantwortung der oben formulirten Fragen selbst eingehen.

Das Bekanntwerden der Gesetze und Verordnungen hat eine doppelte Action zur Voraussetzung. Die Regierung oder die verordnende Obrigkeit muss dem einzelnen Staatsbürger die Kenntnisnahme der bezüglichen Normen ermöglichen, und der Staatsbürger muss von dieser ihm gewährten Möglichkeit Gebrauch machen, sich über die geltenden Vorschriften informiren. Es müssen also beide Theile, die Obrigkeit und die derselben unterworfenen Personen einander bis zu einem bestimmten Punkte entgegenkommen. Wo dieser Punkt liegt, das allerdings kann in Ermangelung besonderer Vorschriften hierüber sehr fraglich sein. In gewissen,

wenn auch seltenen Fällen wird von Seite der verordnenden Behörde für die größte Publicität gesorgt, so zwar, dass eine individuelle Bekanntmachung erfolgt. Im Wege der einzelnen Hausbesitzer wird z. B. jeder Mietpartei die bezügliche Anordnung zur Durchsicht vorgelegt und die Mietpartei muss durch eigenhändige Unterschrift die erlangte Kenntnis bestätigen.[25]) Abgesehen von diesem Falle, in welchem die Bekanntwerdung, man kann sagen, zwangsweise bewirkt wird, ist es immer Sache des Staatsbürgers, sich die Kundmachungen der ihn bindenden Normen selbst aufzusuchen. Dies gilt ebenso gut dann, wenn die Kundmachung durch Maueranschlag, wie wenn sie durch Abdruck in sämmtlichen Blättern, in den officiellen Blättern oder auch nur in den Gesetzblättern erfolgt. Mangelt eine ausdrückliche Vorschrift, so ist es schwer zu sagen, welche der verschiedenen Kundmachungsarten genügt, beziehungsweise zu welcher die betreffende Behörde verpflichtet ist, und wann der Kundmachung verbindende Kraft zukommt. Bei einem solchen Rechtszustande ist die bekannte Ansicht *Zeiller's*[26]) nicht unbegründet, wonach die Frage, ob ein Gesetz oder eine Verordnung gehörig kundgemacht worden ist, sich zerlegt in unzählige Einzelfragen, welche vom Standpunkte eines jeden einzelnen, vom Gesetze oder der Verordnung betroffenen Individuum beantwortet werden müssen. Nach dieser Theorie würde ein Gesetz jene nicht verbinden, welche dessen Kenntnis aus was immer für einer Ursache zu erwerben unfähig sind. Dagegen wäre es gehörig kundgemacht allen jenen gegenüber, die davon factisch Kenntnis erlangt haben oder mit Leichtigkeit erlangt haben konnten.

Diesen Übelständen zu steuern, die Rechte und Pflichten beider betheiligten Seiten zu präcisiren, ist das Institut der Gesetzblätter bestimmt. Wo Gesetzblätter als gesetzliches Publicationsmittel [und nicht als bloße Gesetzchroniken ohne besondere juristische Bedeutung] eingeführt sind, bestehen hinsichtlich des Bekanntwerdens der Gesetze und Verordnungen folgende Rechtssätze: Die Regierung beziehungsweise die verordnende Stelle ist verpflichtet, die Gesetze und Verordnungen in das

[25]) Vgl. z. B. § 16, al. 2 des Gesetzes v. 29. März 1869 Nr. 67 R.-G.-Bl. über die Volkszählung. Ein anderer Fall der individuellen Bekanntmachung ist der, dass die betreffende Anordnung demjenigen, den sie angeht, direct gegen Empfangsbestätigung vorgelegt wird. Vgl. die Ministerialverordnung vom 7. August 1869 Nr. 135 betreffend die auf Anordnung ihrer geistlichen Oberen in Haft befindlichen Weltgeistlichen und Regularen, vorletztes Alinea: „Diese Verordnung ist jedem in einen religiösen Orden oder eine solche Congregation neu eintretenden Mitgliede vor Ablegung der Gelübde mitzutheilen und der Nachweis hierüber in jedem einzelnen Falle dem Landeschef vorzulegen."

[26]) Commentar zum all. bürg. Gesetzbuche I. Bd. S. 36. Vgl. gegen diese Ansicht *Pfaff-Hofmann*, Comm. I. Bd. S. 136 Note 50.

Gesetzblatt einrücken zu lassen und für die Verbreitung der Gesetzblätter in der vorgeschriebenen Weise zu sorgen; sie ist aber nicht verpflichtet, sich darum zu kümmern, ob der einzelne Staatsbürger sich von dem Gesetzblatte Kenntnis verschafft, ob er von der Existenz des Gesetzblattes weiß u. s. w. Der Staatsbürger wiederum ist verpflichtet, Gesetze und Verordnungen, insoferne sie im Gesetzblatt ordnungsmäßig kundgemacht worden sind, zu befolgen. Und aus dieser Pflicht folgt mit Nothwendigkeit, dass er sich von dem Inhalte der Gesetzblätter, soweit er davon berührt wird, Kenntnis verschaffen muss. Ob dies durch Einsichtnahme in das Gesetzblatt geschieht, oder, was viel häufiger ist, dadurch, dass er glaubwürdigen privaten oder officiellen Gesetzsammlungen, Belehrungen seines Rechtsfreundes, Zeitungsnachrichten u. s. w. vertraut, ist völlig gleichgiltig. Andererseits ist der Staatsbürger nicht verpflichtet, sich darum zu kümmern, ob der Abdruck im Gesetzblatte auch dem Original der Gesetz- und Verordnungsurkunde entspricht, ob eine solche Urkunde überhaupt existirt, ob der Publicationsbefehl von der competenten Stelle ertheilt wurde u. s. w. Es darf sich also der Staatsbürger — und was vom Staatsbürger gilt, gilt ausnahmslos auch vom Richter — darauf verlassen, dass die im Gesetzblatte enthaltene Anordnung, sowie sie kundgemacht wurde, erlassen ist. Es streitet mithin die rechtliche Vermuthung für die Treue des Abdruckes. Dies folgt übrigens auch aus der Natur des Gesetzblattes. Das Gesetzblatt selbst muss notwendig als eine öffentliche Urkunde aufgefasst werden. Die Einwände, welche hiegegen geltend gemacht werden könnten, sind leicht zu entkräften. Das Gesetzblatt führt allerdings eine Behörde, von welcher es herrührt, nicht an; es trägt ferner keine Originalunterschriften und kein Originalamtssiegel. Diese Mängel können aber dem Gesetzblatte die Eigenschaft einer öffentlichen Urkunde nicht nehmen. Sie können nur die Echtheit des Gesetzblattes in Frage stellen. Hievon war bereits die Rede. Gewiss ist eine Fälschung des Gesetzblattes durch Nachdruck, unerlaubte Nachahmung des Formats, Drucks u. s. w. möglich. Allein diese Fälle scheiden wir hier aus. Wir nehmen an, dass die Echtheit des Gesetzblattes nicht fraglich ist, dass es im concreten Falle gar Niemandem einfällt, zu behaupten, das Gesetzblatt sei nicht echt, dass es sich vielmehr nur darum handelt, ob der im echten Gesetzblatte enthaltene Text auch der richtige sei. Auch der Umstand, dass das Gesetzblatt seinem ganzen Inhalte nach gedruckt wird,[27]) beweist nichts gegen die Urkundeneigenschaft.

[27]) Ein Moment, auf welches *Tezner* Gewicht legt: „Schon der Druck ist völlig ungeeignet, die Echtheit einer Willenserklärung zu bezeugen. Gelogen, wie gedruckt, heißt es im Volksmunde."

Denn diese letztere bleibt in allen Fällen dieselbe, mag die Beurkundung erfolgen durch Handschrift, durch vervielfältigte Handschrift (Autogramm) oder durch die verschiedenen Arten des Druckes[28]) oder durch alle diese Mittel zusammen (ausgefüllte Blanquette). Nicht die Art der Herstellung, sondern die Herkunft ist entscheidend für den öffentlichen Charakter einer Urkunde. Der Ort der Herkunft ist nun beim Reichsgesetzblatte zweifellos das Ministerium des Innern.[29]) Wenn auch das Reichsgesetzblatt nicht im Ministerium des Innern gedruckt wird, sondern in der Hof- und Staatsdruckerei,[30]) so ist doch der Herausgeber des Reichsgesetzblattes — und dies muss unter allen Umständen festgehalten werden, — nicht die Hof- und Staatsdruckerei, sondern der Minister des Innern. Eine Irregularität ist es hiebei, dass die unmittelbare Expedition des Reichsgesetzblattes in der Hof- und Staatsdruckerei erfolgt.[31]) Dem § 2 cit. würde es wohl entsprechen, dass die gedruckten Exemplare wieder in das Ministerium des Innern gebracht und dort nach sorgfältigster Collationirung zur unmittelbaren Herausgabe befördert würden. Dieselben leitenden ministeriellen Organe, welche dem Manuscripte das „Imprimatur" ertheilt haben, sollten dann dem Drucke das „Expediatur" ertheilen.[32]) Bei dem gegenwärtig festgehaltenen Modus ist aber trotz dieser Irregularität das Ministerium dennoch der Herausgeber, weil die Staatsdruckerei, indem sie die Ausgabe in ihrem Locale besorgen lässt, nur als Organ beziehungsweise Hilfsamt des Ministeriums fungirt. Die näheren Unterordnungsverhältnisse sind mir nicht bekannt. Aber soviel halte ich doch für zweifellos, dass das Ministerium den Act der Herausgabe überwacht und namentlich den Zeitpunkt der Herausgabe, der wegen des Beginnes der Wirksamkeit äußerst wichtig ist, selbst bestimmt. Und wenn dem so ist, dann ist das Reichsgesetzblatt nicht minder eine öffent-

---

[28]) Eine vollständig gedruckte Urkunde ist z. B. der amtliche Courszettel der Wiener Börse, welchem man gewiss die Eigenschaft einer öffentlichen Urkunde des Druckes halber nicht absprechen kann. [Vgl. § 91 des Kais. Pat. vom 11. Juli 1854 Nr. 200 R.-G.-Bl. und den Erlass des Finanzministeriums vom 28. März 1861 Nr. 37 R.-G.-Bl.]

[29]) § 2, al. 1 des Ges. v. 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl.

[30]) „Einleitung zu dem allgemeinen Reichsgesetz- und Regierungsblatte für das Kaiserthum Österreich" Seite V i. f.: „Dieses Reichsgesetzblatt wird für den Umfang des ganzen Reiches in der kaiserlich-königlichen Hof- und Staatsdruckerei in Wien gedruckt."

[31]) Vgl. die amtlichen Vermerke in den Landeszeitungen: „Das ... Stück des Reichsgesetzblattes wird [wurde] ........ in der k. k. Hof- und Staatsdruckerei ......... ausgegeben und versendet."

[32]) Vgl. z. B. die für den Norddeutschen Bund erlassene Verordnung v. 26. Juli 1867 § 3: [*Laband*, Staatsr. 2. Aufl. I. Bd. S. 563 Note 1)] „Die Herausgabe des Bundesgesetzblattes erfolgt im Bureau des Bundeskanzlers."

liche Urkunde, als alle anderen, von dem Ministerium des Innern oder irgend einem anderen Ministerium herrührenden Actenstücke. Dasselbe, was vom Reichsgesetzblatte gilt, gilt natürlich *mutatis mutandis* auch von den Landesgesetzblättern, weshalb hier nicht weiter von den letzteren gesprochen werden soll.

Im Civilprocesse äußert sich die Bedeutung der öffentlichen Urkunden in der ihnen zukommenden vollen Beweiskraft. Von dieser ist beim Reichsgesetzblatt keine Rede, weil hinsichtlich der geltenden (inländischen) Rechtsordnung die Beweispflicht fehlt. Wenn wir das Reichsgesetzblatt als öffentliche Urkunde bezeichnen, so wollen wir damit die volle Glaubwürdigkeit der im Reichsgesetzblatte enthaltenen Kundmachungen hervorheben.[33]) Anders ausgedrückt: Der Charakter des Reichsgesetzblattes als einer öffentlichen Urkunde bringt es mit sich, dass für die Treue der bezüglichen Kundmachungen eine *praesumtio iuris* streitet. Es handelt sich nunmehr darum, den Umfang dieser Rechtsvermuthung festzustellen. Diese letztere kann begrifflich soweit gehen, dass der Gegenbeweis, auch wenn er noch so sehr apparirt, sie nicht zerstört; sie kann aber auch hinfällig werden, wenn ihre materielle Unrichtigkeit concreten Fälls nachgewiesen ist. Dass hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des Reichsgesetzblattes von einer unwiderlegbaren Rechtsvermuthung nicht gesprochen werden kann, ist aus den Kundmachungen des Reichsgesetzblattes selbst nachweisbar. Die zahlreichen Druck- und Satzfehler-Berichtigungen, welche ganz formlos und ohne jede Befristung ihrer Zulässigkeit durch das Reichsgesetzblatt publicirt werden, zeigt eben dadurch, dass sie beachtet sein wollen, (sonst würden sie doch wohl nicht veröffentlicht werden) dass die Rechtsvermuthung, welche zu Gunsten des ersten Druckes bestand, nunmehr aufhören und der Rechtsvermuthung zu Gunsten des berichtigten Druckes Platz machen soll. Die Rechtsvermuthung kann also in beiden Fällen nur eine bedingte, widerlegbare d. h. eine solche sein, welche nur insolange gilt, als ihre Nichtigkeit nicht nachgewiesen ist. Es frägt sich, wie dieser Nachweis zu erbringen, von wem er zu erbringen und wie sodann der Rechtszustand zu beurtheilen ist.

Der Abdruck im Reichsgesetzblatte unterliegt vor allem der Textkritik. Es ist selbstverständlich, dass auch bei den Kundmachungen des Reichsgesetzblattes darnach gefragt werden muss, was der Gesetzgeber

[33]) § 111 a. G. O. — *E. Ullmann* in der Tübinger Zeitschr. 1868 S. 343 f: „Bei dem Vorhandensein der übrigen formellen Erfordernisse, insbesondere der Publication, erscheint die contrasignirte landesherrliche Verfügung als mit öffentlicher Autorität ausgestattetes *instrumentum publicum*, bei dem die *praesumtio legalitatis* die nothwendige Folge jener Eigenschaft ist."

(die verordnende Stelle) sagen wollte. Insofern sich diese Frage auf den grammatischen Wortlaut, auf die syntaktische Fügung der Sätze bezieht, fällt die Beantwortung derselben der Textkritik anheim. Durch diese letztere kann eine Unzahl von Druck- [und sogar Redactions-] Fehlern berichtigt werden, ohne dass eine authentische Berichtigung erforderlich wäre.[34]) Die Textkritik erstreckt sich auf die wesentlichen Merkmale des kundgemachten Gesetzes oder der kundgemachten Nothverordnung nicht minder, als auf die unwesentlichen. Wenn also z. B. der Name eines Ministers verdruckt ist, so zwar, dass das unterlaufene Versehen offenkundig ist, so wird jeder Leser die Berichtigung selbst vornehmen und an Stelle des abgedruckten Namens, welcher keinem der gegenwärtigen Minister eigen ist, den richtigen Namen setzen dürfen. Oder wenn die Nothverordnung vom 25. Juni 1883 R.-G.-Bl. Nr. 121 sich auf den § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 24. December 1867 R.-G.-Bl. Nr. 141 bezieht, so wird hieraus niemand ein Bedenken gegen die Giltigkeit dieser Nothverordnung erheben, da es doch bis zur Evidenz klar ist, dass nicht ein gar nicht existirendes Grundgesetz (vom 24. December 1867) sondern das Grundgesetz vom 21. December 1867 bezogen werden wollte, und dass somit dem § 14 dieses Grundgesetzes ungeachtet des Druckfehlers Genüge geschehen ist. Zu Gunsten solcher offenbarer Druckfehler entsteht die Rechtsvermuthung gar nicht. Sie

[34]) Vgl. z. B. § 290 a. b. G.-B., wo die Worte: „in Hinsicht" mit der Satzconstruction unverträglich sind. § 308 a. b. G.-B. [„Das Recht des Erbrechtes"] § 1 der Bauordnung für Prag und Vororte vom 10. April 1886 Nr. 40 L.-G.-Bl. für Böhmen. [„Für die in der königlichen Hauptstadt Prag und die Städte ........ dann die Ortsgemeinden ...." statt: „ ... in den Städten ...... dann in den Ortsgemeinden"] Druck- und Redactionsfehler sind nur die äußersten Stufen der Fehlerscala. Zwischen ihnen liegen noch die zahlreichen Schreibfehler, welche sich einschleichen können bei der Mittheilung des Beschlusses an das andere Haus, bei der gleichen Mittheilung an die Regierung, bei der Vorlage zur Sanction, bei der Ausfertigung des Gesetzdocumentes u. s. w. Insofern ein Fehler durch die Textkritik behebbar ist, ist es ohne Belang, die Provenienz [Qualität] des Fehlers sicherzustellen. Bei anderen Fehlern ist wohl zu unterscheiden, ob sie Druckfehler oder anderweitige [Redactions- oder Schreib-] Fehler sind. Nur die ersteren können von der Regierung einseitig berichtigt werden. [Vgl. *Laband*, Staatsr. 2. Aufl. I. Bd. S. 563, Nr. 2.] Jedoch ist zu beachten, dass zu den Druckfehlern auch die Redactionsfehler im engeren Sinne zu zählen sind, nämlich jene Fehler, die nicht bei der Redaction der staatlichen Anordnung, sondern bei der Redaction des Reichsgesetzblattes unterlaufen. Der Setzer erhält nicht das Original des Gesetzes, die Gesetzesurkunde in die Hand, sondern eine Abschrift, das Manuscript des Reichsgesetzblattes. Wenn dieses Manuscript Fehler enthält, die das Original des Gesetzes etc. nicht aufweist, so können diese Fehler, die nicht Druckfehler im engeren Sinne sind, zweifellos berichtigt werden. — Die Lehre von den Redactionsfehlern ist übrigens sehr bestritten. Vgl. *Sontag*, Die Redactionsversehen des Gesetzgebers insbesondere auf strafrechtlichem Gebiete, ferner *Binding*, Handbuch des Strafrechtes I. Bd., S. 458 ff.

braucht daher durch eine nachfolgende Berichtigung (welche jedoch im Interesse der Correctheit des Reichsgesetzblattes trotzdem nicht unterlassen werden sollte) nicht zerstört zu werden.

Nun kann es aber vorkommen, dass Zweifel an der Richtigkeit des Gesetzes entstehen, welche durch die Textkritik nicht beseitigt werden können. Diese Zweifel können darin ihren Grund haben, dass vielleicht die Drucke in verschiedenen Exemplaren des Reichsgesetzblattes von einander abweichen.[35]) Sie können aber auch einen anderweitigen Ursprung haben, z. B. den Widerspruch des Druckes mit dem aus den stenographischen Protokollen der Reichsrathshäuser bekannten, zum Beschlusse erhobenen Texte.[36]) Hier muss daran festgehalten werden, dass solche Zweifel an sich die zu Gunsten des abgedruckten Textes bestehende Rechtsvermuthung noch nicht erschüttern. Immerhin aber können sie den Anlass bieten, dass sich der Richter, der die abgedruckte Norm zur Anwendung bringen soll, über die Richtigkeit des Textes näher informirt. Nach dem bereits oben Gesagten kann diese Information nur in jener Form erfolgen, welche dem Richter überhaupt auf Grund seiner amtlichen Stellung zu Gebote steht. Denn besondere formelle Rechte gewährt ihm ja das Prüfungsrecht nicht. Es kann sich also der Richter, da er zur Correspondenz mit staatlichen Behörden berechtigt ist und auch das Recht hat, eine Antwort zu fordern, an das Ministerium des Innern mit der Anfrage wenden, ob der gedruckte Text dem Original entspricht oder nicht. Da der Staatsbürger dasselbe Interesse wie der Richter hat, sich über den bestehenden Rechtszustand zu informiren, so muss man wohl auch ihm das Recht zuerkennen, die erwähnte Anfrage zu stellen und ein Zeugnis über die Richtigkeit beziehungsweise Unrichtigkeit des publicirten Textes (gegen Erfüllung der Gebürenpflicht) zu verlangen. Bestätigt nun das Ministerium sei es dem Richter, sei es jemandem anderen diese Richtigkeit, dann sind die erwähnten Zweifel zerstreut. Der abgedruckte Text ist und bleibt authentisch.[37]) Anders verhält es sich dann, wenn das Ministerium zugeben muss, dass bei dem Abdruck ein durch Textkritik nicht behebbarer Fehler unterlaufen ist. In diesem Falle ist die zu Gunsten des abgedruckten Textes bestehende Rechtsvermuthung durch

---

[35]) Hiebei dürfte es sich übrigens zumeist um offenbare Druckfehler handeln.

[36]) Vgl. § 41, al. 2 des Landesgrundgesetzes für das Fürstenthum Schwarzburg-Sondershausen vom 8. Juli 1857: [bei *Störk* a. a. O. S. 487] „Entstehen Zweifel darüber, ob der Inhalt eines gehörig verkündigten Gesetzes mit den Beschlüssen des Landtags in Übereinstimmung stehe, so hat nur letzterer das Recht, deshalb Anträge zu machen.“

[37]) Natürlich kann ungeachtet dessen, wenn die erwähnte Bestätigung nicht öffentlich kundgemacht ist, ein anderer Richter oder eine andere Partei in einem anderen Falle eine gleiche Bestätigung einholen.

ihre in einer öffentlichen Urkunde vom competenten Organe ausgesprochene Nichtigkeit zerstört. Der nicht abgedruckte Text ist aber nicht verbindlich, weil zur verbindenden Kundmachung nur das Reichsgesetzblatt bestimmt ist.[38]) Es gilt also in diesem Falle weder der eine Text, noch der andere. Das Gesetz oder die Verordnung ist nicht gehörig kundgemacht, die Kundmachung also auch nicht verbindlich. Soll sie verbindlich werden, dann muss die Berichtigung des Textes durch das Reichsgesetzblatt veröffentlicht werden. Abgesehen von diesem später zu erörternden Falle erreicht die Prüfung des Textes mit der Auskunft des Ministeriums ihr Ende.[39])

Wie erwähnt, geht Tezner weiter, indem er dem Richter in zweifelhaften Fällen[40]) die Befugnis einräumen will, das Original der Gesetzurkunde zu recognosciren. Dass diese Befugnis aus dem Art. 7 nicht abgeleitet werden kann, wurde schon dargethan. Es erübrigt nur noch, die weiteren Anführungen Tezner's zu widerlegen.

Häufig kehrt bei Letzterem das Argument wieder, dass doch der Drucker nicht als Gesetzgeber angesehen werden könne. Dieses Argument beweist wohl gar nichts. Denn abgesehen davon, dass ja der Drucker das Reichsgesetzblatt nicht herausgibt, und dass vorausgesetzt werden muss, dass die fertiggestellten Exemplare einer, vor Versehen allerdings nicht gefeiten Überprüfung unterzogen werden, kehren ja dieselben Hilfspersonen, deren Unzuverlässigkeit bei dem Reichsgesetzblatte zu so einschneidenden Consequenzen führen soll, bei allen Schriften und Actenstücken wieder, welche von irgend einer staatlichen oder autonomen Behörde herrühren. Wie das Reichsgesetzblatt gedruckt und corrigirt werden muss, so muss jedes amtliche Schriftstück mundirt und collationirt werden. Und selbst der Druck beginnt ja bei amtlichen Ausfertigungen in Übung zu kommen. Die zahlreichen gerichtlichen Urtheile und Bescheide, die vielen Erkenntnisse und Entscheidungen in politischen Angelegenheiten u. s. w. haben ja alle eine Kanzlei zu passiren, in welcher sie verändert und verstümmelt werden können. Allerdings kehren sie dann doch wieder zu einem Organe zurück, welches sie durch seine Unterschrift verificirt. Aber diese Unterschrift dient doch wohl nur zur Bestätigung der Echtheit des Schriftstückes. Für die Richtigkeit des Textes übernimmt der unterschreibende Beamte keine Gewähr. Oder sollte man im Ernste von einem Bezirksrichter, Hilfsämterdirector u. s. w. verlangen, dass er nebst seinen zahlreichen anderen Berufsgeschäften

[38]) § 1 des Ges. v. 10. Juni 1869 Nr. 113 R.-G.-Bl.

[39]) Die eventuell aus der Ministerverantwortlichkeit fließenden Folgen bei unrichtig kundgemachten Gesetzen und Nothverordnungen lassen wir gänzlich unerörtert.

[40]) Die regelmäßigen Fälle, bei welchen ein Zweifel gar nicht aufgeworfen wird, nimmt er in anzuerkennender Berücksichtigung der thatsächlichen Verhältnisse aus.

auch noch alle seiner Unterschrift harrenden Reinschriften einer sorgfältigen Collationirung unterzieht?[41]) Wenn nun bei einer dieser Reinschriften ein Zweifel rege wird, ob ihr Wortlaut dem Original thatsächlich entspricht, so wird die betroffene Partei sich mit einer Anfrage an die Behörde selbst wenden und sich mit der Antwort, welche sie dort erhält, zufrieden geben müssen. Wenn nun auch vielleicht die technischen Eigenthümlichkeiten des Druckes und die oft unvermeidlich überstürzte Ausgabe des Reichsgesetzblattes zur Folge haben können, dass bei dem letzteren Fehler leichter unterlaufen, als bei der Reinschrift irgend eines amtlichen Decernats (was übrigens durch die bei einem Gesetzblatt vorauszusetzende größere Sorgfalt aller betheiligten Organe unmöglich gemacht werden sollte), so wird doch auch hier bei auftauchenden Zweifeln das einzig zulässige Mittel zur Erzielung einer Gewissheit über die Richtigkeit des Textes darin bestehen, dass man an das Ministerium die Frage richtet: Wie steht es im Manuscripte? Wenn man sich mit dieser Anfrage nicht begnügt, sondern das Manuscript selbst einsehen will, so liegt es doch auf der Hand, dass man nicht ein Misstrauen hegt gegenüber dem Drucker und dem Corrector, sondern gegenüber der den Druck veranlassenden Behörde selbst. Und damit berühren wir ein weiteres Argument, welches für die von uns bekämpfte Ansicht vorgebracht wird.

Tezner geht nämlich von der Anschauung aus, dass das Zeugnis des Ministers über den Inhalt der Gesetzesurkunde für den Richter deshalb unverbindlich sei, weil nur in der **vom Kaiser** ausgesprochenen unwiderlegbaren Bestätigung über die Beachtung der beim Zustandekommen eines Gesetzes vorgeschriebenen Formen der Grund liegt, warum dem Richter das Recht entzogen ist, die Beobachtung dieser Formen selbst zu prüfen. An sich könnte ja der Richter, bevor er ein Gesetz zur Anwendung bringt, prüfen, ob dasselbe beiden Häusern des Reichsrathes vorgelegen ist, ob und welchem Texte beide Häuser zugestimmt haben, ob diese Häuser überhaupt beschlussfähig waren u. s. w. Kraft positiver Verfassungsbestimmung ist dem Richter jedoch die Prüfung aller dieser Umstände verboten, dies aber nur aus dem Grunde, weil und insoferne ihm die oberste staatliche Autorität unwiderlegbar bestätigt,

[41]) Vgl. z. B. die §§ 210 und 211 des Kais. Pat. v. 3. Mai 1853 Nr. 81 R.-G.-Bl., wo es ausdrücklich heißt: „Jede Abschrift muss ferner mit dem Entwurfe der Erledigung vollkommen übereinstimmen und, um sich dessen zu versichern, mit dem letzteren von zwei Beamten der Kanzlei sorgfältig collationirt werden." Unterschrieben wird aber die Reinschrift nicht von zwei Beamten der Kanzlei, sondern von den in § 211 cit. genannten Personen. Hieraus ist ersichtlich, dass der Gerichtsvorsteher bez. Expeditsleiter nach dem Getetze durchaus nicht die Verpflichtung hat, die Übereinstimmung der Reinschrift mit dem Concepte zu prüfen.

dass alle gesetzlichen Vorschriften genau beobachtet worden sind. Es hängt also der Ausschluss des richterlichen Prüfungsrechtes davon ab, ob diese Bestätigung seitens der Krone thatsächlich abgegeben wurde, und zu diesem Behufe muss es dem Richter gestattet sein, die Urkunde, in welcher der Kaiser durch seine eigenhändige Unterschrift das Zeugnis über das vorschriftsgemäße Zustandekommen des Gesetzes niedergelegt hat, selbst einzusehen. Ich muss gestehen, dass mir diese Argumentation in keiner Weise schlüssig zu sein scheint. Ist denn der gerichtliche Augenschein das einzig zulässige Beweismittel? Oder liegt nicht vielmehr in der ministeriellen Bestätigung über die kaiserliche Bestätigung der glaubhafte Nachweis für diese letztere? Gewiss ist die rechtliche Bedeutung dieser beiden Bestätigungen verschieden. Das kaiserliche Zeugnis begründet eine *praesumptio iuris et de iure,* das ministerielle dagegen nicht. Aber volle Glaubwürdigkeit kommt auch dem letzteren zu. Wer das nicht zugeben will, der setzt sich in offenen Widerspruch mit den Grundsätzen, welche unseren ganzen Verkehr beherrschen. Wie viele Thatsachen gibt es denn, die jemand aus unmittelbarer Wahrnehmung kennt? Die Rechtsdurchsetzung wäre unmöglich, wollte man überall bis auf das ursprüngliche, nach den strengsten Gesichtspunkten unmittelbar beweisende Beweismittel zurückgehen. Überall müssen mündliche und schriftliche Zeugnisse die unmittelbare Wahrnehmung ersetzen.[42]) Ein ganz besonderes Gewicht wird unter den schriftlichen Zeugnissen (Urkunden) den öffentlichen Urkunden beigelegt. Wenn jemand eine öffentliche Urkunde, z. B. ein Urtheil producirt, so wird es keinem Richter einfallen, zu prüfen, ob diese Urtheilsausfertigung auch thatsächlich dem von dem betreffenden Richter entworfenen, von dem Gerichtshofe beschlossenen Originalmanuscripte entspricht. Ebensowenig darf man auch (solange das Gegentheil nicht stringent erwiesen ist) an der Glaubwürdigkeit der ministeriellen Bestätigung über den Inhalt einer Gesetzesurkunde zweifeln. Dies könnte man nur dann, wenn man in diesem Falle das Ministerium als eine befangene Partei ansehen wollte, welche in eigener Sache ein Zeugnis nicht abgeben kann. Dass dieser Standpunkt ganz verfehlt wäre, braucht wohl nicht erst dargelegt zu werden. Der Minister des Innern ist ein auf die Staatsgrundgesetze beeideter, dem Monarchen, dem Reichsrathe, dem Staatsgerichtshofe und den Straf-

[42]) Auch dann, wenn ein Beweis vor dem Richter selbst abgeführt wird, ist dieser Richter nicht immer zugleich der erkennende Richter. Es muss also der Letztere in diesem Falle [bei der Requisition eines anderen Richters] demjenigen Richter vertrauen, der die Zeugeneinvernahme, Augenscheinsaufnahme u. s. w. geleitet hat. Der erkennende Richter urtheilt nicht auf Grund der Zeugeneinvernahme, des Augenscheines u. s. w., sondern auf Grund von Urkunden [Protokollen], welche über die Zeugeneinvernahme, Augenscheinsaufnahme u. s. w. Beweis machen.

gerichten verantwortlicher Beamter. Die Publication der Gesetze und Verordnungen ist seine Amtspflicht und keine Parteiangelegenheit. Als Beamter darf er die volle Glaubwürdigkeit für sich ebensogut, wie der richterliche Beamte, in Anspruch nehmen. Dass Pflichtverletzungen auch in den höchsten Kreisen begrifflich nicht ausgeschlossen sind, beweist gar nichts. Denn solche sind auch bei Richtern möglich, und ein absoluter Schutz gegen Verfassungsverletzungen kann, wie nicht genug hervorgehoben werden kann, durch keine Verfassungsbestimmung, also auch nicht durch das richterliche Prüfungsrecht geboten werden. Der Missbrauch der Amtsgewalt müsste gar nicht so streng bestraft werden, wenn er eben nicht außerordentlich nachtheilige, durch die Verfassung nicht wegzubannende Folgen hätte.

Auch kann dem ministeriellen Zeugnisse die Glaubwürdigkeit nicht darum abgesprochen werden, weil ein unter Mitwirkung der Krone zustandegekommenes Gesetz auch nur unter Mitwirkung der Krone publicirt werden könne. Dies ist eben unrichtig. Wir brauchen bloß hinzuweisen auf die Art und Weise, wie die Entscheidungen des obersten Gerichtshofes und der obersten Verwaltungsbehörden den Parteien zugefertigt werden. Der betheiligten Partei wird nicht das Originaldecret des obersten Gerichtshofes etc. zugestellt, sondern ein Intimat der untersten Instanz. Sie hat auch kein Recht zu verlangen, dass ihr das Originaldecret, welches übrigens dem ersten Richter auch nicht zukommt, zur Einsicht vorgewiesen werde, kann sich also nicht die Gewissheit darüber verschaffen, ob das Intimat dem oberstgerichtlichen Judicat entspricht. Auch der erste Richter kann nicht verlangen, dass der zweite Richter ihm dieses Judicat im Original vorlege. Genau dasselbe Verhältnis besteht auch hinsichtlich der Gesetzesurkunde. Der Richter kann sich allerdings vom Ministerium die Richtigkeit des kundgemachten Textes bestätigen lassen; er darf aber nicht an der Glaubwürdigkeit des Ministeriums zweifeln. Er kann nicht das Original der Gesetzesurkunde zu sehen verlangen.[43])

Gesetzt nun aber, der Richter hätte das Recht zur Einsichtnahme in das Gesetzesarchiv, so wäre dieses Recht ein unvollkommenes, wenn der Richter es nicht durchsetzen könnte. Die Durchsetzung dieses Rechtes würde darin bestehen, dass er den Minister beziehungsweise das den Zutritt zum Gesetzesarchiv bewachende Staatsorgan zur Anerkennung des Einsichtrechtes zwingen könnte. In keinem Falle könnte aber der Richter des-

---

[43]) Die obigen Ausführungen beschränken sich auf die Beurtheilung der Verhältnisse *de lege lata. De lege ferenda* wäre die Einrichtung eines, unter gewissen Cautelen zugänglichen Gesetzarchivs wohl unter allen Umständen zweckmäßig und wünschenswert. — *Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 327.

halb, weil ihm die Einsichtnahme in die Gesetzesurkunde verweigert wird, dem Gesetze den Gehorsam kündigen, es schon deshalb, weil er sich von der gehörigen Kundmachung nicht überzeugen kann, für nicht gehörig kundgemacht erklären. Diese ganz ungeheuerliche Consequenz, welche Tezner *expressis verbis*[44]) zieht, charakterisirt am besten, zu welchen Resultaten seine Ansicht führt.

Das Prüfungsrecht erstreckt sich nach Tezner auch darauf, ob der Monarch handlungs- und willens-, kurz, ob er regierungsfähig ist. Auch die Anwendung dieses Rechtes soll durch die Zugänglichkeit des Gesetzarchivs ermöglicht werden. Wieso, ist nicht recht klar. Man ersieht doch aus der Gesetzesurkunde bloß, ob sie die kaiserliche Unterschrift trägt oder nicht. Jeder Jurist weiß, dass dieses Moment für die Beantwortung der erwähnten Frage sogut wie gar keinen Anhaltspunkt bietet. Wir wollen auf diesen Punkt nicht näher eingehen. Das Prüfungsrecht an sich wird wohl in dieser Beziehung nicht die ihm zugeschriebene weittragende Bedeutung haben. Wenn der Richter untersuchen soll, ob eine Nothverordnung z. B. eine kaiserliche Verordnung sei, so muss er natürlich vorher wissen, wer denn eigentlich Kaiser ist.[45]) Dies ist in den weitaus meisten Fällen notorisch. Für Zeiten ernster Conflicte wäre es schwer, allgemeine Rathschläge zu geben oder gar Rechtssätze aufzustellen.[46]) Dem Richterstande pflegt — und gewiss zum Heile des Staates und der Rechtsprechung — ein gewisser conservativer Zug eigen zu sein,

[44]) a. a. O. S. 102: „Der Effect der Verweigerung des Einblicks in die Ausfertigung oder der Ertheilung der nöthigen Auskünfte hierüber würde einfach der sein, dass der Richter gehindert wäre, die gehörige Kundmachung, eine Voraussetzung der Anwendbarkeit eines Gesetzes festzustellen, insofern es ihm unmöglich gemacht wird, jene von ihm getheilten Zweifel zu beseitigen, welche sich gegen die Präsumtion der Richtigkeit der Veröffentlichung des Gesetzes oder der Existenz der verfassungsmäßigen Grundlagen für diese Veröffentlichung richten. Das fragliche Gesetz würde also durch eine solche Weigerung der Gefahr der Nichtanwendung ausgesetzt werden.

[45]) *Pfaff-Hofmann*, Comm. I. S. 133 Note 29 *a.*): „Gewiss werden wir auch nach österr. Verfassungsrecht sagen müssen, dass der Richter, wenn je die Frage thatsächlich streitig würde, wer legitimer Kaiser von Österreich sei, in die Lage käme, zur Feststellung der Geltung der von einem der Prätendenten publicirten Gesetze über die Legitimitätsfrage sein Urtheil abzugeben.“ Ebenso *Burckhard* a. a. O. I. S. 111. Hervorzuheben ist, dass *Burckhard* die Prüfung der Frage, ob die Fertigung des Kaisers als Zeichen seiner Sanction auf dem Gesetzesoriginaltext aufscheint [soll wohl heißen: erscheint] den Gerichten nicht zugesteht. — Vgl. auch *Seydel* Staatsr. des Königr. Baiern bei Marquardsen, III. 1. S. 168 welcher allerdings mit dem Satze: „Die Thatsache der Innehabung der Staatsgewalt entscheidet“ keine Richtschnur gibt für Fälle, wo eben diese Thatsache selbst streitig oder wenigstens bestreitbar ist.

[46]) Vgl. *Jellinek*, Ges. u. Vdg. S. 398 N. 2.

so dass eine neue Ordnung der Dinge von ihm erst dann anerkannt wird, wenn sie sich auf eine durchaus gesetzliche Grundlage zu stellen vermag oder sich bereits vollständig eingelebt hat. Wann dies eintritt, hängt von den Umständen ab und kann füglich bei Besprechung unseres geltenden Staatsrechtes ganz außer Betracht gelassen werden.

Die Unrichtigkeit des abgedruckten Gesetzes- oder Verordnungstextes kann, wie schon erwähnt, auch durch das Reichsgesetzblatt selbst ausdrücklich kundgemacht werden. Eine solche Berichtigung ist ohne Zweifel zulässig nach dem, freilich oft missbrauchten Grundsatze, dass alles dasjenige, was nicht verboten ist, als erlaubt gilt. Was indessen fraglich sein kann, ist die juristische Bedeutung und dementsprechend die Wirkung einer solchen Berichtigung. Hier müssen folgende Fälle unterschieden werden:

1. Die Berichtigung soll ein, aus dem ersten Drucke nicht ersichtliches und auch durch die Textkritik nicht auffindbares, wesentliches Merkmal der Kundmachung nachtragen.[47]) Bei einer Nothverordnung wird beispielsweise im Wege der Berichtigung der bei der ersten Kundmachung nicht mitabgedruckte Name eines Ministers, oder die im ersten Drucke ausgefallene Beziehung auf § 14 nachträglich publicirt. In diesem Falle kann die Berichtigung der ersten Kundmachung keine verbindende Kraft verleihen. Die erste Kundmachung war unverbindlich. Denn sie litt an einem formellen Mangel. Dieser Mangel kann durch eine Berichtigung nicht behoben werden, weil es an einer verbindlichen Norm, an welcher sich die Berichtigung zu vollziehen hätte, fehlt. Die Berichtigung selbst ist aber nicht geeignet, erst jetzt die Verbindlichkeit der Kundmachung zu begründen, da sie selbst kein Gesetz beziehungsweise keine Nothverordnung ist. Die formellen Elemente eines Gesetzes oder einer Nothverordnung lassen sich eben nicht in der Weise einanderlegen, dass man sie stückweise kundmachen und für alle diese Stücke zusammen dann doch den Charakter eines Ganzen in Anspruch

---

[47]) Ein solcher Fall hat sich vor nicht langer Zeit in Österreich ereignet. Das Gesetz vom 23. Juni 1891 betreffend die obligatorische Erprobung aller Handfeuerwaffen wurde in dem XXIX. Stücke des Jahrganges 1891 des Reichsgesetzblattes unter Nr. 89 abgedruckt und begann sofort nach dem Titel mit dem § 1. Hier fehlte die unerlässliche Bezugnahme auf die Zustimmung des Reichsrathes. Erst im XXXII. Stücke desselben Jahrganges erschien am 15. Juli 1891 nachstehende, von Niemandem unterfertigte Berichtigung: „Bei Kundmachung des im XXIX. Stücke des Reichsgesetzblattes [ausgegeben und versendet am 1. Juli 1891] unter Nr. 89 enthaltenen Gesetzes vom 23. Juni 1891 betreffend die obligatorische Erprobung aller Handfeuerwaffen ist der Eingang des Gesetzes weggeblieben. Dieser Eingang hat zu lauten: [nicht etwa: „lautet".] Mit Zustimmung beider Häuser des Reichsrathes finde Ich anzuordnen, wie folgt:"

nehmen könnte. Es bleibt in diesem Falle nichts anderes übrig, als die Kundmachung der bezüglichen Norm zu wiederholen. Dieser Vorgang kann freilich nur vom nichtjuristischen Standpunkte als eine Wiederholung bezeichnet werden. Denn thatsächlich ist ja das Gesetz (die Nothverordnung) nicht gehörig kundgemacht. Die gehörige Kundmachung steht vielmehr noch aus. Diese kann aber nicht erfolgen durch das Anstückeln einer Berichtigung an einen missglückten Kundmachungsversuch; sondern sie muss nach den diesbezüglichen Vorschriften genau so vorgenommen werden, als ob jener Versuch gar nicht stattgefunden hätte.

2. Die Berichtigung soll einen wesentlichen Mangel der Gesetzes- (Nothverordnungs-) Urkunde zur allgemeinen Kenntnis bringen, welcher aus dem Abdrucke nicht ersichtlich ist. Die Bedeutung einer solchen Berichtigung besteht darin, dass der publicirten Kundmachung die für die Richtigkeit streitende Rechtsvermuthung entzogen und die Nichtigkeit dieser Rechtsvermuthung officiell ausgesprochen wird. Es wird also durch eine solche Berichtigung die frühere Kundmachung ihrer Wirkung entkleidet. Offen bleibt hiebei die Frage, wie jene Fälle zu behandeln sind, wo im Vertrauen auf die Richtigkeit der vorschriftsmäßigen Kundmachung gehandelt wurde. Dieselbe Frage kehrt auch bei dem nun zu erörternden häufigsten Falle einer Druckberichtigung wieder, wo sie mit behandelt werden soll.

3. Die Berichtigung betrifft überhaupt kein *wesentliches* Merkmal der Kundmachung, sondern nur den Text derselben. Es wird nur ein einzelnes Wort, eine einzelne Ziffer, ein einzelner Satz u. s. w. nachträglich berichtigt. Hier ist nun das eine gewiss, dass der ursprünglich abgedruckte Text, *insoweit er der Berichtigung unterzogen wurde*, seine verbindende Kraft verliert. Denn von der ihm zukommenden Glaubwürdigkeit kann nicht mehr die Rede sein, wenn seine Unrichtigkeit von dem berufenen amtlichen Organe ausdrücklich constatirt ist. Aber damit ist die Bedeutung der erwähnten Berichtigung nicht erschöpft. Zunächst ist daran festzuhalten, dass die betreffende Norm, abgesehen von jenem fehlerhaften Theile des Textes, ihre *verbindende Kraft behält*. Ferner aber erhält an Stelle des fehlerhaften Textes der in Form der Berichtigung publicirte Text verbindende Kraft und volle Glaubwürdigkeit, so dass also sämmtliche Functionen, welche einer Berichtigung überhaupt begrifflich zukommen können, sich hier bethätigen. Dass dies richtig ist, folgt aus dem *amtlichen* Charakter der Berichtigung. Geht man davon aus, dass für die Richtigkeit des abgedruckten Textes eine *widerlegbare* Rechtsvermuthung spricht, so muss man die Widerlegung durch das zuständige Organ zulassen. Erstreckt sich

diese Widerlegung auf wesentliche (die Giltigkeit bedingende) Momente, so entzieht sie der Kundmachung die verbindende Kraft ganz und gar. Bezieht sie sich jedoch nur auf einzelne, unwesentliche, d. h. die formelle Giltigkeit nicht tangirende Punkte, so fehlt jeder Grund, deshalb die erste Kundmachung auch in ihren richtig abgedruckten Theilen für unverbindlich anzusehen. Denn sonst wäre der richtige Abdruck nicht bloß gesetzlich präsumirt, sondern er wäre geradezu Bedingung der Giltigkeit des Gesetzes beziehungsweise der Nothverordnung. Dass dies nicht der Fall ist, liegt auf der Hand. Es bleibt also nichts anderes übrig, als der Berichtigung entweder überhaupt jede Bedeutung abzusprechen — was gleichfalls unbegründet wäre, da die zu Gunsten des unrichtig abgedruckten Textes entstehende Rechtsvermuthung jedenfalls beseitigt wird — oder ihr die angeführte Wirkung zuzuerkennen, wonach sich an die Annullirung des früheren Textes die Inkraftsetzung des neuen Textes knüpft. Der Druckfehlerberichtigung diese Bedeutung beizulegen, ist übrigens auch ein Postulat der Praxis. Es wäre gewiss zu wünschen, dass solche Berichtigungen niemals nothwendig wären. Diesem Wunsche entsprechend ließe sich wohl die Sorgfalt bei der Herstellung des Reichsgesetzblattes bis zu einem hohen Maße steigern. Ob aber darum Fehler überhaupt unmöglich werden, ist eine Frage, welche sich zur Zeit mit einem entschiedenen „Ja" wohl nicht beantworten lässt. Wenn aber Fehler unterlaufen, ist eine Berichtigung nicht bloß erlaubt, sondern geradezu geboten. Den üblichen Druckfehlerberichtigungen wird vorgeworfen, dass sie nicht in der, ihrer Bedeutung entsprechenden Form abgedruckt werden.[48]) Mit einer gewissen Einschränkung möchten wir dem zustimmen. Ganz formlos scheint uns nämlich eine in das Reichsgesetzblatt aufgenommene Berichtigung niemals zu sein. Denn diese Aufnahme zeigt ja schon ihren amtlichen Ursprung. Da das Reichsgesetzblatt vom Ministerium des Innern herausgegeben wird, so kann sich keine Kundmachung von fremder Hand einschleichen. Dass die Redaction bei diesen Berichtigungen nicht persönlich hervortritt, ist kein Umstand, der die Berichtigungen von den übrigen Kundmachungen des Reichsgesetzblattes unterscheiden würde. Auch Gesetzurkunden werden ja ohne jede redactionelle Bemerkung im Reichsgesetzblatte abgedruckt. Sie sind verificirt bloß durch die amtliche Herkunft des Reichsgesetzblattes. Dennoch würde es dem Inhalte der Berichtigung entsprechen, wenn sie in Verordnungs-

[48]) Vgl. *Laband* a. a. O. I, S. 563, Note 2: „Da jede Druckfehlerberichtigung im Reichsgesetzblatt eine amtliche Handlung des Reichskanzlers ist, so muss sie von ihm oder einem zuständigen Stellvertreter desselben unterzeichnet sein. Diese Form wird aber vernachlässigt und die Berichtigungen erscheinen anonym."

form erlassen würde,[49]) damit es nicht den Anschein habe, als ob wirklich die Druckerei von ihr verschuldete Fehler auch selbst wieder gut machen könne. In Wahrheit hat ja die Staatsdruckerei mit dem Inhalte der bereits ausgegebenen Stücke gar nichts zu schaffen.

Die der Druckfehlerberichtigung zukommende Bedeutung muss nun auf den Wirksamkeitsbeginn der berichtigten Anordnung zurückbezogen werden. Dies folgt daraus, dass die Berichtigung keine Novelle zu der bezüglichen Anordnung, sondern nur eine Richtigstellung des ursprünglichen Abdruckes ist. Hieraus können sich nun freilich große Härten ergeben, indem in der Zwischenzeit (von dem Wirksamkeitsbeginne des Gesetzes beziehungsweise der Nothverordnung bis zum Erscheinen der Berichtigung) der unrichtige Text als giltig angesehen wurde. Diesen Härten werden die Gerichte durch Anwendung der über den Irrthum geltenden gesetzlichen Vorschriften Rechnung tragen müssen und zwar wird der in Rede stehende Irrthum als Thatirrthum zu behandeln sein, da die Frage, ob der Abdruck dem Original entspricht, entschieden keine Rechtsfrage ist.[50]) Es wird also auf diesen Irrthum nicht § 3, sondern § 2 lit. e des Strafgesetzes Anwendung finden. Was das bürgerliche Recht betrifft, so sind allerdings die Vorschriften desselben dem Irrenden nicht besonders günstig. Der hier behandelte Fall wird wohl immer ein Irrthum im Motiv sein und als solcher, wenn überhaupt, nur dann berücksichtigt werden können, wenn er sich auf das ausschlaggebende Motiv bezieht. Zu bestimmen, inwieweit ein solcher Fall durch den fehlerhaften Abdruck eines Gesetzes oder einer Nothverordnung eintreten kann, ist weder möglich noch nöthig.

Die vorstehenden Erwägungen beziehen sich bloß auf die Übereinstimmung des abgedruckten Textes mit der Urkunde des Gesetzes beziehungsweise der Nothverordnung. Nehmen wir nun an, diese Übereinstimmung sei entweder unzweifelhaft oder erwiesen oder aber hergestellt, so handelt es sich darum, wie weit das Prüfungsrecht gegenüber der betreffenden, in ihrem Bestande und ihrem Wortlaute feststehenden Anordnung selbst reicht. In dieser Richtung lassen wir nunmehr das Gesetz außer Betracht und befassen uns lediglich mit der Nothverordnung des § 14.

---

[49]) Wie es z. B. bezüglich der böhmischen Landesgesetze geschieht. Vgl. die Kundmachung der k. k. Statthalterei und des böhmischen Landesausschusses vom 15. August 1868, Nr. 22 L.-G.-Bl., betreffend eine Berichtigung des § 37 des Ges. vom 31. Mai 1866, Nr. 41 L.-G.-Bl. — Vgl. auch die von *Pražák* im Právník 1887, S. 295 citirte Kundmachung der mährischen Statthalterei vom 18. März 1878, Nr. 37 L.-G.-Bl. (In diesem Falle handelte es sich allerdings nicht bloß um die Berichtigung eines Druckfehlers, sondern geradezu um die Berichtigung eines Redactionsversehens.)

[50]) Vgl. jedoch die Ausführungen *E. Ullmann's* a. a. O., S. 361.

Bei allen Emanationen des Staatswillens ohne Unterschied ist die Prüfung der „gehörigen Kundmachung" dem Richter, so wie jedem Andern gestattet. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die „Kundmachung" hier nicht zusammenfällt mit der „Publication", sondern dass sie als „Kundmachung im weiteren Sinne" auch die Ausfertigung in sich begreift. Demnach ist es die Form der staatlichen Willensacte, welche zu prüfen niemandem verwehrt ist, und von deren Gesetzmäßigkeit die Giltigkeit der betreffenden Anordnung abhängt. Alle formellen Elemente der Nothverordnung, wie sie oben auseinandergelegt wurden, müssen demnach die Prüfung des Richters bestehen. Die Nothverordnung muss vom Kaiser oder vom Regenten herrühren. Sie muss mit Beziehung auf § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung beziehungsweise mit Beziehung auf die analoge Anwendung dieses Paragraphen im Landesrechte kundgemacht werden. Sie muss vom Gesammtministerium, d. h. von sämmtlichen Ministern und von den, ein Ministerium leitenden Beamten unterschrieben sein. Die Berechtigung, eine Nothverordnung als Mitglied des Gesammtministeriums zu unterfertigen, ist gleichfalls überprüfbar. Ermöglicht wird dies dadurch, dass die Berufung in das Gesammtministerium officiell verlautbart wird. Diese Berufung hängt als Regierungsact wiederum von der Gegenzeichnung des kaiserlichen Handschreibens durch einen verantwortlichen Minister ab. Auch dieser Umstand kann also gelegentlich der Prüfung einer Nothverordnung einer Untersuchung unterzogen werden. Selbstverständlich wird der Richter eine so complicirte Prüfung unterlassen, wenn nicht ganz bestimmte Anhaltspunkte dafür sprechen, dass eine Unregelmäßigkeit in der einen oder anderen Richtung unterlaufen ist. Die möglichen formellen Mängel einer Nothverordnung im Einzelnen hier anzuführen, wäre theils unmöglich, theils eine Wiederholung des von der Form der Nothverordnung handelnden Abschnittes. Führt die formelle Prüfung zu dem Resultate, dass die Nothverordnung nicht „gehörig kundgemacht" ist, so muss die Nothverordnung als ungiltig verworfen werden. Die „gehörige Kundmachung" ist nicht, wie man aus Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt schließen könnte, bloß die Voraussetzung für die Unüberprüfbarkeit, sie ist vielmehr die Bedingung der Giltigkeit der Gesetze und Nothverordnungen.[51]) Eine nicht gehörig kundgemachte

[51]) Ebenso *Pfaff-Hofmann*, Comm. I., S. 131, N. 19 und 21. *Menger*, Civilproc. S. 232, N. 11. („Fehlt bei einer kais. Verordnung, welche unter Hinweisung auf § 14 erlassen wird, auch nur die Unterschrift eines einzigen Ministers, so darf der Richter sie selbst dann nicht beachten, wenn er der Ansicht ist, dass der Inhalt der Rechtsnorm im Wege einer bloßen Verordnung hätte festgesetzt werden können.") — Gegen diese Anschauung spricht sich *Pražák* (in Samitsch's Zeitschr, III, S 11) aus, welcher für den Fall, als

Nothverordnung entbehrt eben des, die gehörige Kundmachung voraussetzenden staatlichen Imperativs. Sie ist unverbindlich und daher ungiltig. Sie ist nichts anderes, als eine wirkungslose Manifestation des staatlichen Willens, ein „gesetzgeberischer Monolog". Mag der formelle Mangel noch so unbedeutend sein, mag er den Gesetzgebungsorganen zur Last fallen oder nicht: Eine Nothverordnung darf, wenn sie wirksam sein soll, auch nicht den mindesten Formfehler haben, und der Richter ist nicht berechtigt, einem solchen Fehler gegenüber etwa die Augen zuzudrücken, dies umsoweniger, als ja ein jeder Staatsbürger zu derselben Prüfung wie der Richter berechtigt ist und für die Bildung seines Urtheils keine andere Richtschnur hat, als die allgemeinen, eine Ausnahme nicht zulassenden Vorschriften über die Form der staatlichen Imperative.

Gesetzt nun aber, die formelle Prüfung fällt zu Gunsten der Nothverordnung aus, so frägt es sich, ob der Richter noch weiter gehen und die materielle Gesetzmäßigkeit der Nothverordnung überprüfen darf. Da der Nothverordnung gesetzändernde Kraft zukommt, so kann es sich hiebei natürlich nur um die materielle Verfassungsmäßigkeit handeln; denn die Nothverordnung ist ja in den meisten Fällen, wofern sie nämlich nicht bestimmt ist, ein *vacuum* in der Gesetzgebung auszufüllen, gesetzwidrig d. h. gesetzändernd. — Bezüglich der materiellen Verfassungsmäßigkeit sind nun wieder zwei Momente zu unterscheiden. Zunächst müssen die Voraussetzungen für die Anwendung des Nothverordnungsrechtes überhaupt vorliegen, und sodann muss sich die Nothverordnung innerhalb der ihrem Inhalte gezogenen Schranken halten. Ob dem Richter hinsichtlich der Voraussetzungen und des Inhaltes der Nothverordnungen ein Prüfungsrecht zukomme, ist in unserer Verfassung *expressis verbis* nicht entschieden. Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt, welcher vom Prüfungsrechte handelt, spricht nicht von Nothverordnungen. Es ist daher Sache der wissenschaftlichen Interpretation, sich darüber klar zu werden, ob die Nothverordnungen den Gesetzen oder den übrigen

---

dem Gesetze eine der erforderlichen formellen Voraussetzungen fehlt, die wenngleich als Gesetz bezeichnete Norm als bloße Verordnung ansieht und als solche einem weit ausgedehnteren Prüfungsrechte des Richters unterwirft. Auf S. 19, N. 35) sagt *Pražák:* „Denn deswegen, dass die Publication einer Norm ihrer Bezeichnung nicht entspricht, folgt nicht, dass die Norm nicht wenigstens als das gelten könne, als was sie sich wirklich ihrem Inhalte und ihrer Form nach darstellt." Der wunde Punkt dieses Satzes liegt eben in den Worten: „ihrer Form." Ob man von einer Norm, die sich ihrer Form nach als Gesetz gibt, sagen kann, dass sie sich ihrer Form nach als Verordnung darstellt, ist zum mindesten sehr zweifelhaft. — Der hier festgehaltenen Anschauung ist auch *F. K.* in den „Juristischen Blättern" 1873, S. 51, welcher Autor jedoch diese Frage mit der Frage nach dem Prüfungsrechte der Verwaltungsbehörden verquickt, was eine gewisse Unklarheit der Darstellung zur Folge hat.

Verordnungen gleichzustellen sind. Hält man sich vor Augen, dass die inhaltliche Unüberprüfbarkeit der Gesetze eine Seite der specifischen Gesetzeskraft ist, und erwägt man, dass § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung den Nothverordnungen provisorische Gesetzeskraft zuerkennt, wobei das Merkmal „provisorisch" sich, wie ausgeführt wurde, nur auf die Dauer und nicht auch auf die Intensität der Gesetzeskraft bezieht, so wird man keinen Augenblick darüber im Zweifel sein können, dass den Nothverordnungen ebensowenig, wie den Gesetzen, wegen ihres verfassungswidrigen Inhaltes die Wirksamkeit abgesprochen werden darf.

Soweit hiebei die Voraussetzungen des Nothverordnungsrechtes in Frage kommen, ist die Literatur fast durchaus dieser Meinung. Es wird im Allgemeinen nicht angezweifelt, dass der Richter nicht das Recht hat, zu untersuchen, ob zur Zeit, wo sich das dringende Bedürfnis, die Nothverordnung zu erlassen, herausstellte, der zuständige Vertretungskörper thatsächlich nicht versammelt war, und ob wirklich der Nothverordnung eine dringende Nothwendigkeit zu Grunde lag.[52]) Zu

[52]) *Ulbrich*, Staatsrecht S. 404: „Rücksichtlich der als provisorische Gesetze geltenden Nothverordnungen kann der Richter ...... nicht die materiellen Requisite (Dringlichkeit, Abwesenheit des Reichsrathes) prüfen." *Pfaff-Hofmann*, Comm. I., S. 134, N. 37: „Die Prüfung der „dringenden Nothwendigkeit" erfolgt durch den wiederzusammentretenden Reichsrath selbst. Wäre er zur Zeit der Erlassung der Nothverordnung versammelt, so wäre die Action gegen dieselbe seine eigene Aufgabe." Ähnlich *Menger*, Syst. d. öst. Civilprocessrechtes I. Bd., S. 242. *Pražák* (in Samitsch's Zeitschr. III, S. 15 f.) lehrt, dass der Richter „nicht zu untersuchen habe, ob die Regierung zur Erlassung der Nothverordnung verfassungsmäßig berechtigt war oder nicht." *D. Ullmann*, Civilprocessr. 3. Aufl., S. 18: „Der richterlichen Prüfung unterliegt nicht: Die Ermessensfrage der Dringlichkeit der Verordnung, die Voraussetzung des Nichtbeisammenseins des Reichsrathes ......" *Kissling*, Reichsgericht und Verwaltungsgerichtshof S. 55 f. — *Gerber*, Grundzüge S. 156: „Dass der Richter im Falle eines Nothgesetzes niemals über die Frage, ob wirklich ein Nothfall vorhanden war, zu urtheilen habe, wird wohl allgemein anerkannt." *Jellinek*, Ges. und Vdg., S. 409: „Ob ein dringendes Bedürfnis zum Erlasse einer Nothverordnung vorhanden ist oder nicht, ist eine Thatfrage, welche die im Besitze umfassender Kenntnis der staatlichen Zustände befindliche Regierung unter ihrer Verantwortlichkeit, aber nicht der nur den Einzelfall prüfende Richter zu entscheiden vermag." *Gneist* in den Verhandlungen des 44. deutschen Juristentages, I. Bd. S. 230: „Dagegen fällt die Prüfung, ob ein ungewöhnlicher Nothstand etc. vorhanden war, sowohl nach der Fassung der Gesetze, wie nach den Grundsätzen vom *ius eminens* des Staates, der höchsten Staatsregierung, nicht den Gerichten zu." *Zöpfl*, Grundsätze des gem. deutschen Staatsrechts, S. 587 ff.: „Desgleichen ist anerkannt, dass der Richter nicht die Frage zu untersuchen habe, ob eine zur Erlassung des provisorischen Gesetzes berechtigende dringliche Veranlassung oder Noth vorlag." Ganz richtig bemerkt *Zöpfl* hiezu in der Note: „Der Grund hievon liegt nicht etwa in einem angeblichen oder wirklichen Mangel des Richters an politischer Bildung, sondern darin, dass er seiner Stellung nach weder in der Lage ist; die gebieterischen politischen Verhältnisse vollständig zu übersehen und überhaupt nicht

beurtheilen, ob eine solche dringende Nothwendigkeit vorlag, kann dem Richter, der den hiezu erforderlichen Einblick in die maßgebenden Verhältnisse und Thatsachen vermöge seiner, mit der politischen Verwaltung keine Fühlung unterhaltenden Stellung nicht besitzt, nicht überlassen werden. Zudem gehört das Moment der dringenden Nothwendigkeit, wie bereits gezeigt wurde, dem Ermessensgebiete an und kann wohl nicht anders, als vom subjectiven Standpunkte gewürdigt werden. Welche Gefahr läge für die Rechtssicherheit darin, wenn jeder einzelne Richter über die legislativen Motive einer Nothverordnung zu Gericht sitzen und diese letztere deshalb verwerfen dürfte, weil ihm die Nothwendigkeit ihrer Erlassung nicht dringend genug erscheint! Wäre dies zulässig, so würde die Anwendung des § 14 der Regierung wenig nützen, weil es in das Ermessen der Bevölkerung gestellt wäre, die Nothverordnung zu

---

berechtigt und berufen ist, über die Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit politischer Maßregeln zu entscheiden." — *E. Ullmann*, in der Tübinger Zeitschrift 1868, S. 346 f. „In diesem Falle (nämlich bei Erlassung einer Nothverordnung) wird somit Niemand behaupten, dass der Richter, der allerdings nur nach giltigen Gesetzen Recht sprechen darf, es unternehmen könne, Zweifel in die Verfassungsmäßigkeit der in der Nothverordnung behaupteten Voraussetzungen eines Nothstandes zu setzen." ......... „Auf dem Gebiete der Nothverordnung wird jedoch schon im Vorhinein durch das Gesetz jedem Einfluss eines solchen Zweifels des Richters in die materielle Verfassungsmäßigkeit der Verordnung auf die Entscheidung eines Rechtsfalles vorgebeugt, indem die Gesetzeskraft und hiemit die allgemeine Wirksamkeit durch das Vorhandensein gewisser formeller Erfordernisse ...... außer Zweifel gesetzt wird." — Wenn *Jellinek*, a. a. O., S. 409 von *E. Ullmann* als dem Vertreter einer „anderen Anschauung" spricht, so beruht dies offenber auf einem Missverständnis der von *Ullmann* auf S. 352 an der Ansicht *Jaques*' geübten Kritrik. Was übrigens *Jaques*' Ansicht selbst betrifft, so ist dieselbe keineswegs klar zu entnehmen. Denn er fügt seiner, in dem Gutachten an den vierten deutschen Juristentag ausgesprochenen Anschauung, dass der Richter bei einer provisorischen Verordnung nachfragen müsse, ob die verfassungsmäßigen Erfordernisse einer solchen thatsächlich vorhanden sind, in der neuen Ausgabe dieses Gutachtens (Die Wahlprüfung in den modernen Staaten, S. 98) als „heutige Anmerkung" den einschränkenden Satz hinzu: „Allerdings wird hiebei vorausgesetzt, dass die Verfassung diesfalls objective Kriterien enthalte." Ob die „dringende Nothwendigkeit" im Sinne *Jaques*' als „objectives Kriterium" anzusehen ist, kann bezweifelt werden. — Vgl. auch den Antrag von *Freydorf* auf dem vierten deutschen Juristentage. (II. Bd., S. 55: „Bei provisorischen Gesetzen hat sich das Prüfungsrecht nicht auf die Frage der Dringlichkeit und Nothwendigkeit zu erstrecken.")

*Burckhard*, a. a. O., I. Bd., S. 112 sagt: „Bei den kaiserlichen Verordnungen i. e. S. schließlich wird sich das richterliche Prüfungsrecht außer den formellen Erfordernissen und dem eventuellen Erlöschen ..... auch auf die Frage erstrecken, ob das Erlassen derselben verfassungsmäßig war, ob somit zur Zeit der Anordnung der Reichsrath nicht versammelt war u. s. w." Aus der Note hiezu, sowie aus der Bemerkung auf S. 91, Z. 1 scheint hervorzugehen, dass auch *Burckhard* der Ansicht ist, dass die dringende Nothwendigkeit vom Richter nicht überprüft werden kann. Wenn dies richtig ist, so behandelt somit *Burckhard* die beiden Voraus-

befolgen oder unbefolgt zu lassen.[53]) Mit größerer Beruhigung könnte man dagegen dem Richter und jedem Betheiligten die Prüfung des Umstandes gestatten, ob der Reichsrath beziehungsweise Landtag zu jener Zeit, wo die Nothverordnung erlassen wurde, oder, um die Wendung des § 14 zu gebrauchen, wo sich die dringende Nothwendigkeit, die Nothverordnung zu erlassen, herausstellte, nicht versammelt war. Denn wenngleich die Vertagungen des Reichsrathes nicht officiell verkündet werden, so ist doch das Versammeltsein beziehungsweise Nichtversammeltsein des Reichsrathes und der Landtage eine notorische Thatsache, für deren Nachweis überdies die Mittheilungen der Tagesblätter als vollkommen verlässlich anzusehen sind. Wenn nun doch die herrschende Theorie mit Ausnahme Burckhard's den angeführten Umstand der richterlichen Prüfung entzieht, so kann der Grund hiefür nur in der analogen Anwendung der das Gesetz betreffenden Bestimmung des Art. 7 liegen, mit anderen Worten: Die herrschende Theorie erkennt indirect die Gleichstellung der Nothverordnung mit dem Gesetze an. Sowenig bei dem Gesetze untersucht werden darf, ob der Reichsrath in beschlussfähiger Sitzung versammelt war und ob er dem Entwurfe, so wie er im Reichsgesetzblatte abgedruckt wurde, mit der erforderlichen Stimmenanzahl beigestimmt hat, ebensowenig (und aus demselben Grunde) darf bei der Nothverordnung in Zweifel gezogen werden, dass die von der Krone durch die Berufung auf § 14 bezeugte Abwesenheit des zuständigen Vertretungskörpers der Wahrheit entspricht. Was vor der Erlassung der Nothverordnung liegt, entzieht sich der Beurtheilung des Richters. Die Nothverordnung selbst ist es, die zu prüfen der Richter berechtigt und berufen ist, nicht aber die näheren Umstände, die zu ihrer Publication führten.

Die consequente Durchführung des der herrschenden Theorie zu Grunde liegenden richtigen Gedankens, wonach die Nothverordnung dem Gesetze hinsichtlich des richterlichen Prüfungsrechtes gleichgestellt ist, führt nun dazu, den Richter von der Prüfung der inhaltlichen Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung auszuschließen. Denn entweder finden auf die Nothverordnung die Bestimmungen über Verordnungen Anwendung — dann sind sowohl die Voraussetzungen, als

---

setzungen des Nothverordnungsrechtes hinsichtlich des Prüfungsrechtes in verschiedener Weise.

[53]) Vgl. *E. Ullmann*, a. a. O., S. 351 f.: „Hier (nämlich bei der Nothverordnung) ist es schon vom Standpunkte der legislativen Autorität aus eine sehr schwierige Rechts- und politische Frage, ob die Bedingungen des Nothrechtes vorliegen oder nicht, und es kann selbst bei der größten Loyalität der Staatsregierung der Irrthum und die unklare Einsicht in einen thatsächlichen Zustand ein bewusstes und gewisses Vorgehen verhindern."

der Inhalt überprüfbar — oder aber die Nothverordnung ist dem Gesetze gleich zu behandeln; dann sind sowohl die Voraussetzungen, als der Inhalt der Nothverordnung der richterlichen Prüfung entrückt. Eine Scheidung der beiden Elemente entbehrt jeder gesetzlichen Grundlage. Dennoch pflegt diese Scheidung vorgenommen zu werden, indem gelehrt wird, dass die „materiellen Requisite", d. h. die Dringlichkeit und die Abwesenheit des Reichsrathes, nicht geprüft werden dürfen, wohl aber die inhaltliche Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung, d. h. der Umstand, ob die Nothverordnung einen Gegenstand betrifft, der im Nothverordnungswege geregelt werden darf.[54])

Diese Ansicht halte ich nicht für die richtige aus Gründen, die bereits entwickelt wurden. Nur zwei Möglichkeiten sind, wie erwähnt, *a priori* gegeben. Entweder ist die Nothverordnung hinsichtlich ihrer Überprüfbarkeit den Verordnungen oder sie ist den Gesetzen gleichzustellen. Im ersteren Falle ist sie nach aller und jeder Richtung, mag es sich um die Form, um den Inhalt oder um die sogenannten „materiellen Requisite" handeln, einer Kritik fähig. Letzteren Falls dagegen bildet nur ihre gehörige Kundmachung den Gegenstand einer erlaubten Prüfung.[55]) Für die Wahl zwischen diesen Alternativen bietet

[54]) *Ulbrich*, Staatsrecht S. 404, *Menger*, Civilproc. S. 242, *Pfaff-Hofmann*, Comm. I. Bd., S. 134, N. 38. Ebenso auch vom Standpunkte des gemeinen deutschen Staatsrechtes *Zöpfl* a. a. O., II. Bd., S. 589. Vgl. jedoch für die Ansicht, dass der Richter weder die Voraussetzungen, noch den Inhalt der Nothverordnung prüfen dürfe, *Pražák* bei Samitsch III. Bd., S. 15 f. Dieser Ansicht hat sich in der neuesten Auflage seines Civilprocessrechtes auch *D. Ullmann* angeschlossen. (3. Aufl. S. 18.) Die gleiche Anschauung vertritt auch für das allgemeine Staatsrecht *E. Ullmann* a. a. O.

Vgl. auch *Bischof*, a. a. O., S. 132, welcher in dem Verbote, eine die Verfassung abändernde Nothverordnung zu erlassen, eine Erhöhung der Verantwortlichkeit der Minister erblickt, ohne dass hiedurch die Wirksamkeit der Nothverordnung ausgeschlossen würde. Aus diesem Grunde nennt *Bischof* (S. 135) das angeführte Verbot eine *lex minus quam perfecta*.

[55]) Die gegentheilige Ansicht wird entweder gar nicht oder damit begründet, dass nur die Prüfung der Gesetze, nicht aber die Prüfung der kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft dem Wirkungskreise der Richter entzogen ist. Das eine Mal wendet man den Art. 7 analog auf Nothverordnungen an, ohne hiefür einen anderen Grund zu haben, als eben die Zulässigkeit der Analogie beziehungsweise die im § 14 den Nothverordnungen eingeräumte provisorische Gesetzeskraft; das andere Mal jedoch soll der einfache Hinweis auf Art. 7, welcher von Nothverordnungen zugegebenermaßen nicht spricht, genügen, um die Nothverordnung allen übrigen Verordnungen gleichzustellen. Am klarsten tritt der Widerspruch bei *Menger* hervor. Auf S. 283, N. 12 heißt es: „Erwägt man, dass unsere Verfassung dem Richter die Prüfung der materiellen Voraussetzungen der Gesetze entzieht, so ist es selbstverständlich, dass der Richter auch bei Nothverordnungen nur das Vorhandensein der formellen Requisite festzustellen hat." Daraus folgt doch, dass der Richter etwas anderes, als die

unsere Verfassung einen positiven Anhaltspunkt. Die Charakteristik der Nothverordnung, welche § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung enthält, reicht für die Beantwortung der vorliegenden Frage vollkommen aus. Indem die erwähnte Verfassungsstelle der Nothverordnung provisorische Gesetzeskraft beilegt, stellt sie die Nothverordnung dem Gesetze in allen jenen Punkten gleich, welche die Gesetzeskraft betreffen, d. h. also in Bezug auf die derogatorische Function und auf die beschränkte Überprüfbarkeit.[56]) Die einzige Beschränkung, die diesfalls besteht, ist die zeitliche. Die Gesetzeskraft der Nothverordnung ist zwar, solange sie besteht, eine ungeschwächte; aber ihre Dauer selbst ist nur eine provisorische. Aus dem Gesagten folgt, dass ebensowenig, wie die Nothverordnung wegen Abganges der für das Nothverordnungsrecht in der Verfassung aufgestellten Voraussetzungen für unwirksam erklärt werden kann, eine Nothverordnung deshalb verworfen werden darf, weil nach Ansicht des Richters:

1) der Inhalt der Nothverordnung nicht zu jenen Anordnungen gehört, zu welchen verfassungsmäßig die Zustimmung des Reichsrathes beziehungsweise des Landtages erforderlich ist, oder weil

2) der Inhalt der Nothverordnung zwar zulässiger Gesetzesinhalt u. z. je nach Umständen Inhalt eines Reichs- oder eines Landesgesetzes ist, aber sei es eine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezweckt, oder aber eine dauernde Belastung des Staatsschatzes beziehungsweise eine Veräußerung von Staatsgut betrifft.

Dass diese Ansicht nicht etwa zu Schwierigkeiten in der praktischen Durchführung führt, ja, dass sie allein geeignet ist, derartige nach der entgegengesetzten Theorie nur zu leicht mögliche Schwierigkeiten zu vermeiden, wird man zugeben müssen, wenn man erwägt, wie schwankend bei uns in Österreich die Auslegung der Verfassungsbestimmungen und demgemäß das Urtheil über das Vorhandensein einer Verfassungsänderung ist. „Vielleicht in keinem anderen Staate wird die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesvorschlägen so oft von Einzelnen, Ausschüssen oder Minoritäten in Frage gezogen, wie in Österreich. Fast jedem wichtigen organi-

formellen Requisite, beispielsweise also den Inhalt der Nothverordnungen „selbstverständlich" nicht zu prüfen hat. Auf S. 241 wird jedoch ausgeführt: „Nur die Prüfung der Gesetze, also der vom Kaiser und den competenten Vertretungskörpern genehmigten Rechtsnormen, nicht aber die Prüfung der kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft ist dem Wirkungskreise des Richters durch den Art. 7 entzogen." *Pfaff-Hofmann* begründen ihre mit *Menger* übereinstimmende Ansicht damit, dass „die Nothverordnungen trotz der Gesetzeskraft ...... doch unter den Begriff der Verordnungen fallen."

[56]) Mit Recht nennt *Pražák* a. a. O. die Analogie mit dem Gesetze in diesem Punkte eine „unabweisliche."

satorischen Gesetze wird von der einen oder anderen Seite der Vorwurf der Verfassungswidrigkeit gemacht."[57]) Es wäre also, falls man die Prüfung der inhaltlichen Verfassungsmäßigkeit einer Nothverordnung überhaupt zulassen würde, sehr leicht möglich, ja in hohem Grade wahrscheinlich, dass eine einheitliche und gleichmäßige Judicatur der Gerichte hinsichtlich der Verfassungsfrage sich gar nicht bilden, und dass die Nothverordnung demnach bald anerkannt, bald verworfen werden würde. Besonders schwierig wäre aber das Verhalten der Gerichte gegenüber jenen Nothverordnungen, welche auf Gesetzen fußen, die nach der Ansicht des betreffenden Richters selbst verfassungswidrig sind. Vor dem Gesetze muss sich der Richter nach Art. 7 auch dann beugen, wenn es seinem Inhalte nach der Verfassung widerspricht, ohne dass es auf dem für die Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Wege zu Stande gekommen ist. Wie nun, wenn ein solches Gesetz im Nothverordnungswege abgeändert u. zw. derart abgeändert wird, dass zu der ursprünglichen Verfassungsbestimmung nicht zurückgegangen wird? Nach der gegentheiligen Ansicht müsste der Richter die Nothverordnung unberücksichtigt lassen. Das verfassungswidrige Gesetz könnte im Nothverordnungswege daher nicht abgeändert werden. Hierin läge aber eine Prämie für verfassungswidrige Gesetze, indem diese in ihrem Fortbestande ausreichender geschützt wären, als jene Gesetze, welche die Verfassung respectiren.

Ferner aber würde man bei Festhaltung der hier bekämpften Theorie den Verfassungsgesetzen eine Bedeutung beilegen, welche ihnen im constitutionellen oder zum Mindesten im österreichischen Staatsrechte anerkanntermaßen nicht zukömmt. Die Bedeutung eines Verfassungsgesetzes besteht nicht etwa darin, dass es durch ein einfaches (d. h. den Formvorschriften über Verfassungsänderungen nicht genügendes) Gesetz nicht abgeändert werden kann, sondern vielmehr nur darin, dass es durch ein solches Gesetz nicht abgeändert werden darf; denn da die Gesetzeskraft unter allen Umständen dieselbe ist, mag es sich um ein einfaches, oder um ein Verfassungsgesetz handeln, so hat die Frage, ob ein Gesetz materiell verfassungswidrig ist, lediglich einen theoretischen Wert, keineswegs aber eine, die Wirksamkeit des Gesetzes irgendwie beeinflußende oder erschütternde Bedeutung.[58]) In Folge dessen ist es ganz und gar

[57]) *Jellinek*, Verfassungsgerichtshof S. 20.

[58]) Vgl. oben S. 124 f., ferner *Pfaff-Hofmann*, Comm. I., S. 134. *Jellinek*, Verfassungsgerichtshof S. 21 f. *Martitz* in der Tübinger Zeitschr. 36. Bd., S. 263. Ebenda auch *Zorn* S. 11. (Anderer Ansicht *Brie* im Archiv f. öff. Recht. IV. Bd., S. 60 f.) — Der Streit über die Bedeutung eines verfassungswidrigen Gesetzes wurde in der Literatur mit großer Lebhaftigkeit und Erbitterung geführt, wovon nachstehende Bemerkungen *Mohl's* (Staatsrecht, Völkerrecht, Politik I. Bd., S. 83) Zeugnis geben: „Es ist in der That kaum begreiflich, wie das rechtliche Verhältnis der neueren Ver-

unrichtig, eine eigene Kategorie der Gesetze unter dem Namen der „Verfassungsgesetze“ den einfachen Gesetzen in derselben Weise gegenüberzustellen, wie die Gesetze den Verordnungen. Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung beherrscht das öffentliche Leben. Er muss jedem Einzelnen, der das Recht anwendet, geläufig sein. Der Unterschied zwischen Verfassungs- und einfachen Gesetzen dagegen hat unmittelbar praktische Bedeutung nur für die gesetzgebenden Organe, da sich der gesetzliche Imperativ: Verfassungsgesetze nur durch qualificirte Gesetze abzuändern, nur an diese Organe richtet. Dieses Verhältnis würde nun eine Verschiebung erfahren, u. z. ohne jeden gesetzlichen Anhaltspunkt, wenn man dem Verfassungsgesetze die Qualität beilegen würde, dass eine beabsichtigte Derogirung desselben durch eine Nothverordnung unwirksam sein sollte. Hiedurch wäre ein Unterschied zwischen der Gesetzeskraft der Verfassungsgesetze und jener der einfachen Gesetze eingeführt, indem die ersteren trotz einer entgegenstehenden Nothverordnung Wirksamkeit behielten, die letzteren nicht. Um diesen Unterschied als thatsächlich bestehend nachzuweisen, dürften aber die Bestimmungen des § 14 und des Art. 7 wohl kaum hinreichen.

Noch weniger geht es natürlich an, zwischen der Gesetzeskraft einfacher Gesetze einen solchen graduellen Unterschied zu machen. Und doch geschieht dies durch die herrschende Theorie, welcher zufolge jene einfachen Gesetze, die Veräußerungen von Staatsgut oder dauernde Belastungen des Staatsschatzes betreffen, durch Nothverordnungen nicht nur nicht abgeändert werden dürfen (was allerdings im § 14 ausdrücklich ausgesprochen ist), sondern nicht abgeändert werden können, so dass sie also ihre Wirksamkeit trotz einer entgegenstehenden, zeitlich nachgefolgten Nothverordnung behalten.

Endlich kommt aber zu erwägen, dass die hier bekämpfte Ansicht zu ganz schiefen Consequenzen führt, wenn man auf ihr fußend das Verhältnis des Richters zu der vom Reichsrathe genehmigten Nothverordnung bestimmen will. Hierauf wird bei der Würdigung der genehmigten Nothverordnung im nächsten Abschnitte einzugehen sein.

---

fassungsgesetze zu den gewöhnlichen Gesetzen und der Grund der, den ersteren beigelegten höheren Bedeutung beanständet werden mag. So klar liegt die Geschichte vor, und so unzweideutig sind die eigenen Erklärungen dieser Urkunden. Dennoch hat reactionäre Sophistik auch hieran zu rütteln gewagt.“ Dieser Vorwurf richtet sich gegen *Bischoff*, von dem *Mohl* an anderer Stelle (S. 72) sagt: „Endlich leuchtet wohl selbst ziemlich blödem Denkvermögen ein, wie gänzlich verkehrt der von *H. Bischoff* gemachte Versuch ist ......“ Es kann nicht genug gebilligt werden, dass dem unfruchtbaren literarischen Streite durch die klaren Bestimmungen der neueren Verfassungen ein Ende gemacht wurde, wenngleich die Entscheidung im Sinne „reactionärer Sophistik“ gefallen ist.

Der Satz, dass sich das Prüfungsrecht der Staatsbürger vollständig mit jenem des Richters deckt, und dass demnach das Recht der Staatsbürger weder über das richterliche Prüfungsrecht hinausreicht, noch hinter demselben zurückbleibt, bedarf nach beiden Richtungen einer einschränkenden beziehungsweise präcisirenden Erläuterung:

1. Zunächst ist einer Singularität zu gedenken, welche ihren Grund in der positiven Anordnung des Gesetzes findet. Die Staatsschuldencontrolcommission des Reichsrathes hat zufolge des § 10, lit. a des Gesetzes vom 10. Juni 1868, R.-G.-Bl. Nr. 54 unter Anwendung richtiger Controlprincipien darüber zu wachen, dass die bestehende consolidirte Staatsschuld nur im verfassungsmäßigen Wege vermehrt oder verändert werde. Im Falle, als das Finanzministerium der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder mit verfassungsmäßiger Bewilligung oder eventuell auf Grund des § 14 des Gesetzes vom 21. December 1867, R.-G.-Bl. Nr. 141 gegen oder ohne Verpfändung von Creditseffecten oder vom unbeweglichen Staatseigenthume mittelst auf kurze oder längere Zeit abgeschlossener Vorschussgeschäfte eine schwebende Schuld contrahirt, hat die Commission die gehörige Vorschreibung und Evidenzhaltung der Vorschussgeschäfte und deren vertragsmäßige Abwicklung zu überwachen, dann die darüber ausgefertigten Urkunden zu contrasigniren. Soll die Vermehrung oder Veränderung der consolidirten Staatsschuld im „verfassungsmäßigen Wege“ geschehen, so ist dazu ein Gesetz, welches durch eine Nothverordnung nicht supplirt werden kann, nothwendig. Daraus folgt, dass die Controlcommission ihre Mitwirkung zur Durchführung der Aufnahme einer consolidirten Staatsschuld auf Grund einer Nothverordnung versagen müsste. Es obliegt demnach der Controlcommission die Pflicht — und dieser Pflicht entspricht natürlich auch das Recht desselben Inhaltes — zu prüfen, ob die den Gegenstand einer Nothverordnung bildende Staatsschuld eine consolidirte oder eine schwebende Schuld ist. Dieses Prüfungsrecht ist aber nicht mehr ein formelles, wie das des Richters, sondern ein materielles Prüfungsrecht, welches die inhaltliche Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung betrifft. Allerdings wird dieses Prüfungsrecht nicht direct gegenüber der Nothverordnung ausgeübt, sondern gegenüber der auf Grund einer solchen Nothverordnung vorgenommenen Action der Regierung. Aber indem die Controlcommission erklärt, dass diese Regierungsaction, trotzdem sie sich auf eine formell correcte Nothverordnung stützt, gegen die Verfassung verstößt, unterzieht sie indirect die Nothverordnung, ohne deren formelle Giltigkeit zu beseitigen, einer inhaltlichen Kritik. Für alle übrigen Betheiligten bleibt auch nach der seitens der Staatsschuldencontrolcommission ausgeübten Prüfung die Nothverordnung in Kraft. Allein insoweit die Nothverordnung

die Aufnahme eines Anlehens oder eine Veränderung im Staatsschuldenbestande bezweckt und das Anlehen beziehungsweise die Staatsschuld, um die es sich handelt, von der Controlcommission als „consolidirt" bezeichnet worden ist, entbehrt die Nothverordnung factisch jeder Wirksamkeit, da die Aufnahme des Anlehens bezw. die Durchführung der angeordneten Veränderung hinsichtlich der Staatsschuld mangels der zufolge § 13 des Controlgesetzes unerlässlichen Mitwirkung der Controlcommission nicht erfolgen kann.

Zu beachten ist freilich, dass der nicht unter den Verfassungsschutz gestellte § 10 lit. a) cit. durch die Nothverordnung aufgehoben bezw. abgeändert werden kann. Diese Aufhebung bezw. Abänderung müsste aber ausdrücklich geschehen; denn, insolange dies nicht geschieht, bleibt das Controlgesetz ungeschmälert aufrecht. Die erwähnte Aufhebung ist wohl aber thatsächlich aus dem Grunde ausgeschlossen, weil der Wegfall oder die Beschränkung der Controle nicht leicht dringend nothwendig sein kann, und weil kaum ein Parlament der einseitigen Beschränkung seiner eigenen Rechte die Ratihabirung zu Theil werden ließe.

Dass die Controlcommission die angeführten weitgehenden Rechte besitzt, erklärt sich aus ihrer Stellung als parlamentarischer Körperschaft. Unabhängig von der Regierung und gleichberechtigt mit ihr, soll die Staatsschuldencontrolcommission das parlamentarische Verwaltungscontrolrecht des Reichsrathes auf dem Gebiete des Staatsschuldenwesens zum constanten Ausdruck bringen. Während auf allen anderen Gebieten der Staatsverwaltung die controlirende Function des Reichsrathes in der Regel eine repressive Bedeutung hat, indem sie die Anregung zur Abschaffung und Behebung von Missbräuchen gibt, ist die Staatsschuldencontrole eine präventive, welche Hand in Hand mit der Staatsschuldengebarung vor sich geht, ja mit derselben so verwachsen ist, dass jede Staatsschuldverschreibung den Nachweis der erfolgten Controlirung durch die Mitfertigung der Staatsschuldencontrolcommission äußerlich erbringen muss.[59])

2. Da das richterliche Prüfungsrecht aus der staatsgrundgesetzlich gewährleisteten Unabhängigkeit der richterlichen Beamten folgt, so ist zu untersuchen, ob aus der Abhängigkeit der nichtrichterlichen Beamten die Ausschließung von jedem Prüfungsrechte folgt.[60]) In dieser Richtung ist nun darauf hinzuweisen, dass alles dasjenige, was für den Richter und

---

[59]) § 13 des Ges. v. 10. Juni 1868, Nr. 54 R.-G.-Bl. — Vgl. auch § 18 des gleichzeitigen Gesetzes Nr. 58 R.-G.-Bl.

[60]) In einzelnen Verfassungen ist das Prüfungsrecht der Verwaltungsbehörden ausdrücklich erwähnt. So in Oldenburg, Braunschweig, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe. (Vgl. *Störk* a. a. O., S. 315, 340, 478, 554.)

die übrige Bevölkerung Gesetz ist, auch für den Finanz- und politischen Beamten Gesetz sein muss, und dass insbesondere auch der politische und Finanzbeamte ein Gesetz nur dann zur Anwendung bringen darf, wenn es allen formellen Erfordernissen, welche die Verfassung für das Gesetz vorschreibt, entspricht. Sämmtliche Staatsdiener sind innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises für die Beobachtung der Staatsgrundgesetze, sowie für die den Reichs- und Landesgesetzen entsprechende Geschäftsführung verantwortlich.[61]) Alle Organe der Staatsverwaltung haben in ihrem Diensteide auch die unverbrüchliche Beobachtung der Staatsgrundgesetze zu beschwören.[62]) Insbesondere sind die Minister als die obersten Spitzen der Verwaltung für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der in die Sphäre ihrer Amtswirksamkeit fallenden Regierungsacte verantwortlich und unterstehen in dieser Richtung der Judicatur des Staatsgerichtshofes.[63]) Durch diese staatsgrundgesetzlichen Bestimmungen sind die Staatsdiener hinsichtlich des den Gesetzen schuldigen Gehorsams und somit auch hinsichtlich des Prüfungsrechtes allen anderen Staatsbürgern gleichgestellt. Wenn man nun doch von einer Beschränkung dieses Prüfungsrechtes in gewisser Richtung sprechen kann[64]), so liegt der Grund darin, dass die den Ministern unterstehenden Beamten eine absolute Selbständigkeit in der Prüfungsfrage ebensowenig, als bezüglich ihrer sonstigen Amtshandlungen besitzen.[65]) Der in der Executive zur unbeschränkten Geltung kommende Grundsatz der bureaukratischen Unterordnung sämmtlicher Behörden unter die oberste Spitze des Ressorts, der Beschränkung der Ressortminister durch die Institution des Gesammtministeriums [Ministerrathes], und der Unterordnung der einzelnen Minister sowohl, wie des Gesammtministeriums unter die Krone[66]) bringt es mit sich, dass diese obersten Spitzen den ihnen unterstehenden Beamten nicht nur bestimmte Amtshandlungen, sondern auch die Bethätigung bestimmter Rechtsanschauungen zur Pflicht machen können. Jeder einzelne Beamte ist innerhalb seiner Amtssphäre nur ein Organ seines vorgesetzten Chefs bezw. ein Organ der Verwaltung, und er kann nicht immer, wie der Richter, seine eigene Rechtsansicht zur Geltung bringen, sondern muss sich dort, wo eine diesbezügliche Vorschrift besteht, an die Rechtsansicht

---

[61]) Art. 12 des Staatsgrundgesetzes über die Regierungs- und Vollzugsgewalt.

[62]) Art. 13 des cit. St.-G.-G.

[63]) Art. 9 des cit. St.-G.-G.

[64]) *Ulbrich* bei Marquardsen, S. 82. *Jellinek*, Ges. u. Vdg., S. 410. — Vgl. auch *Mohl*, Staatsr., Völkerr., Politik I. Bd., S. 90 f.

[65]) Vgl. *Gumplowicz*, Staatsrecht S. 184 ff.

[66]) *Ulbrich*, Staatsr. S. 144 ff.

der ihm vorgesetzten Verwaltungsbehörde halten. Die Interpretation von Gesetzen, welche von den vorgesetzten Staatsbehörden ausgeht, ist für die unterstehenden Beamten eine authentische Interpretation. Die Instructionen, welche von den Verwaltungsbehörden erlassen werden, haben für die Beamten gleiche Kraft, wie das Gesetz selbst. Darin liegt die Bedeutung der sogenannten Normalien.[67]) Das Recht der Verwaltungsbehörden, Normalien zu erlassen, involvirt zugleich das Recht, den Beamten anzuweisen, ob er irgend eine staatliche Anordnung als Gesetz oder als giltige Nothverordnung ansehen soll. Die Verantwortlichkeit für die Richtigkeit der in diesen Normalien zum Ausdrucke gebrachten Rechtsanschauung trägt dann natürlich nicht der das Normale befolgende, sondern der dasselbe erlassende Beamte. Inwieweit trotzdem der erstere Beamte auf Grund seines Verfassungseides und seiner dienstlichen Stellung zu einer Remonstration gegen das ihm zugemuthete Vorgehen berechtigt ist, ist eine Frage der inneren Dienstpragmatik, welche zu untersuchen hier nicht der Ort ist.[68])

---

[67]) Vgl. *Burckhard*, System, I. Bd., S. 110.

[68]) *Ulbrich*, Staatsrecht S. 193 ff. und bei Marquardsen a. a. O. — *Gerber*, a. a. O. S. 113 f.

# VII.

## Die Rechtfertigung der Nothverordnung.

### 1.

Da die Nothverordnung der vorgängigen Zustimmung der parlamentarischen Vertretungskörper entbehrt, ihr Inhalt aber der Legislative angehört und dieser nicht entzogen werden darf, so muss sie der nachträglichen parlamentarischen Berathung zugeführt werden. Jenes Verfahren nun, welches beobachtet werden muss, um den Beschluss des Reichsrathes über die Nothverordnung herbeizuführen, wollen wir das „Rechtfertigungsverfahren" nennen. Indem wir dies thun, müssen wir uns vor allem gegen den eventuellen Einwand verwahren, als ob mit diesem Namen eine Analogie mit privat- oder processrechtlichen Instituten angedeutet werden wollte. Die Rechtfertigung einer Nothverordnung vor dem Parlamente ist ein ganz eigenartiger, staatsrechtlicher Act, welcher mit anderen Fällen einer Rechtfertigung, z. B. mit der Rechtfertigung einer Tabularvormerkung oder eines processualen Sicherstellungsmittels nicht in Vergleich gezogen werden kann. Nichtsdestoweniger scheint mir keine andere Bezeichnung auf den in Rede stehenden Vorgang besser zu passen, als das Wort: „Rechtfertigung", da es sich in der That darum handelt, den Nachweis zu erbringen, dass vom Nothverordnungsrechte ein guter und nothwendiger Gebrauch gemacht wurde, mit anderen Worten, das Erlassen der Nothverordnung zu „rechtfertigen".[1])

Die Rechtfertigung wird eingeleitet durch die, der Regieruug zur Pflicht gemachte Vorlage der Nothverordnung an den Reichsrath. Subject dieser Pflicht ist nach § 14 die „Regierung", d. h., wie aus dem übrigen Inhalt dieses Paragraphen hervorgeht, das Gesammtministerium bezw. der für das Gesammtministerium auftretende, dasselbe repräsentirende Ministerpräsident. Zur Erfüllung der Vorlagepflicht ist der Regierung eine vierwöchentliche Frist gesetzt, welche vom Zusammentritte des nächsten, nach der Kundmachung der Nothverordnung zu-

[1]) In dem vom Abgeordneten *Hein* im Verfassungsausschusse des Kremsierer Reichstages am 20. Februar 1849 beantragten Amendement zu § 139 [später § 146] des Constitutionsentwurfes wird der Ausdruck: „rechtfertigen" in demselben Sinne, wie hier, gebraucht. [*Springer*, Protokolle S. 262.] — Desgleichen finden sich die Worte: „gegen nachträgliche Rechtfertigung" im § 157 des Kremsierer Entwurfes, welcher allerdings nicht von den Nothverordnungen im technischen Sinne [nämlich von gesetzlichen Anordnungen während der Reichstagsvacanz] sondern von Ausnahmsverordnungen handelt. — Die „nachträgliche Rechtfertigung" pflegt im Art. VII. des Finanzgesetzes [Ermächtigung zur Veräußerung von unbeweglichem Staatseigenthum. Vgl. oben S. 103] vorgeschrieben zu sein.

sammentretenden Reichsrathes zu laufen beginnt. Nach allgemeinen Grundsätzen wird dabei nicht *a momento ad momentum*, vom Augenblicke des Zusammentrittes gerechnet, sondern vom Anfange des auf den Zusammentritt des Reichsrathes folgenden Tages. Über den Tag des Zusammentrittes kann kein Zweifel herrschen, da derselbe in dem kaiserlichen Einberufungspatente kalendermäßig angeführt ist. Es wurde bereits an einer früheren Stelle[2]) darauf aufmerksam gemacht, dass die Worte des § 14: „dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrathe“ ein Argument für die Ansicht liefern könnten, dass auch die Kundmachung der Nothverordnung noch in den Reichsrathsferien erfolgen müsse, eine Ansicht, welche sich aus al. 1 des § 14 nicht mit Sicherheit ableiten lässt. Diesem Argumente haben wir jedoch besondere Bedeutung nicht beizulegen vermocht, weil sich die Stilisirung des al. 2 eben dem regelmäßigen Falle anpasst, wenn die Nothverordnung nicht nur in den Reichsrathsferien dringlich, sondern in derselben Zeit auch erlassen und publicirt wird. Ergibt sich jedoch ausnahmsweise die Nöthigung, die dringend nothwendige Nothverordnung, welche bereits früher fertiggestellt wurde, kurz nach dem Zusammentritt des Reichsrathes zu publiciren, so kann hierin allein eine Verfassungswidrigkeit noch nicht erblickt werden. In diesem Falle läuft die Rechtfertigungsfrist gleichwohl vom Tage des Zusammentrittes des Reichsrathes, nimmt also vor der Kundmachung der Nothverordnung ihren Anfang.

Die vierwöchentliche Vorlagefrist ist im Allgemeinen ein *tempus continuum*, d. h. die Frist läuft nicht nur an jenen Tagen, an welchen Sitzungen der beiden Häuser des Reichsrathes oder eines desselben stattfinden, sondern sie läuft *in continuo* von dem Tage nach dem Zusammentritte des Reichsrathes bis zum Ablaufe des 28. Tages. Dennoch ist eine Unterbrechung dieser Frist wohl denkbar, nämlich dann, wenn vor Ablauf derselben der Reichsrath aufhört, versammelt zu sein, wenn also das Abgeordnetenhaus innerhalb dieser Zeit aufgelöst, die Session geschlossen oder der Reichsrath vertagt wird. In allen diesen Fällen muss man wohl die Vorlagefrist als unterbrochen ansehen. Denn, wenn der Reichsrath nicht versammelt ist, so ist ein geschäftlicher Verkehr mit ihm ausgeschlossen und würde übrigens auch zu keinem Resultate führen können. Allerdings berührt § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung diesen Fall nicht. Ja, man könnte aus den Worten: „Dem ..... nächsten Reichsrathe“ schließen wollen, dass die Vorlage der Nothverordnung unbedingt an den nächsten und nicht etwa an einen auf

[2]) Vgl. S 43.

diesen nächsten Reichsrath erst folgenden Reichsrath zu erfolgen hat. Auch hier müssen wir indessen ausdehnend interpretiren., da der § 14 nur den regelmäßigen Fall behandelt und die Ausnahmsfälle unerwähnt lässt, und wir müssen dies umsomehr, als die an die Versäumung der Vorlagefrist geknüpfte Rechtswirkung eine so singuläre und einschneidende ist, dass man sie nicht eintreten lassen kann, wenn nicht wirklich die Frist von vier Wochen, innerhalb welcher die Regierung der Vorlagepflicht entsprechen konnte, abgelaufen ist. In dieser Hinsicht kann also die Vorlagefrist als ein *tempus utile* angesehen werden. Ist die Vorlage unmöglich, dann ruht die Frist. Andererseits wäre es aber wiederum zu weit gegangen, wollte man in einem solchen Falle der Unterbrechung der parlamentarischen Thätigkeit vor Ablauf der Vorlagefrist dafür halten, dass nach Behebung des Hindernisses die Frist wieder von vorn zu laufen beginnt. Das Gesetz hatte offenbar die Absicht, der Regierung nicht weniger, aber auch nicht mehr Zeit zur Vorlage zu lassen, als vier Wochen. Ob nun diese vier Wochen während einer Reichstagssession oder während zweier Sessionen laufen, hat auf die Dauer der Frist einen Einfluss nicht. Auch hier muss bemerkt werden, dass es ganz gleichgiltig ist, aus welchem Motiv der Sessionsschluss herbeigeführt wurde, namentlich, ob nicht gerade die Unterbrechung der Vorlagefrisst eine beabsichtigte war. Die Rechtsunsicherheit wäre eine zu große, wollte man die Giltigkeit oder Ungiltigkeit einer Nothverordnung von der Beschaffenheit des Motivs abhängig machen, welches zu einer Regierungsmaßregel geführt hat.

Die vierwöchentliche Frist ist unerstreckbar. Eine Erweiterung der Frist kann weder von der Regierung begehrt, noch vom Reichsrathe zugestanden werden. Die Verfassungsvorschrift bindet schlechthin alle Theile, sie bindet insbesondere auch den Reichsrath. Die Resolutivbedingung, welche der Nothverordnung anhaftet, nämlich die Unterlassung ihrer Vorlage an den Reichsrath innerhalb der vierwöchentlichen Frist, ist ihr so inhärent, dass sie durch keinen Act der Regierung oder des Parlamentes zu nichte gemacht werden kann. Auf die Verantwortlichkeit des Ministeriums mag es vielleicht einen Einfluss üben, wenn der Reichsrath eine Fristerstreckung gewährt. Die Giltigkeit oder Ungiltigkeit der Nothverordnung würde jedoch durch eine solche Abmachung nicht alterirt werden.

Wie wird nun der Vorlagepflicht entsprochen? Zweifellos dadurch, dass die Nothverordnung den beiden Häusern des Reichsrathes vorgelegt wird. Damit begnügt sich aber der § 14 nicht. Er setzt eine Reihenfolge für diese Vorlage fest, indem er verlangt, dass die Vorlage zuvörderst an das Haus der Abgeordneten bewirkt werde. Diese Be-

stimmung hat wohl nur die Bedeutung, dass die Nothverordnung im Abgeordnetenhause nicht später eingebracht werde, als im Herrenhause. Dagegen dürfte es keineswegs als ungesetzlich anzusehen sein, wenn die Vorlage gleichzeitig an beide Häuser des Reichsrathes erfolgt.[3]) Die Nothverordnung ist nicht die einzige Regierungsvorlage, die zuerst an das Abgeordnetenhaus gelangen muss; sie theilt diese Eigenthümlichkeit mit den Finanzvorlagen und dem Rekrutengesetze.[4]) Der legislative Grund dieser Bestimmung ist wohl der, dass auf das Votum des Abgeordnetenhauses ein besonderer Wert gelegt wird, und dass man dieses Votum eben darum nicht durch das andere Haus beeinflußen lassen will. Auch dürfte dabei der Gedanke mit maßgebend gewesen sein, dass die betreffende Vorlage im Abgeordnetenhause wohl auf größere Schwierigkeiten stoßen wird, als im Herrenhause, und dass man eben aus diesem Grunde das Herrenhaus mit der Angelegenheit erst dann beschäftigen will, wenn die Annahme durch das Abgeordnetenhaus bereits erfolgt ist.[5]) Die Vorschrift, eine Vorlage zuerst im Abgeordnetenhause einzubringen, ist lediglich ein Imperativ, der an die Regierung gerichtet ist, welchem aber eine allgemeinere Bedeutung nicht zukommt. Bei den Finanzvorlagen und dem Rekrutengesetze ergibt sich dies schon aus

[3]) Ob eine Regierungsvorlage in beiden Kammern eingebracht werden kann, ist im allgemeinen Staatsrechte nicht unbestritten, wird aber von *Gerber* [a. a. O. S. 144 N. 2] wohl mit Recht bejaht. Was das österreichische Verfassungsrecht betrifft, so spricht wohl § 5 der Geschäftsordnung des Reichsrathes [Ges. v. 12. Mai 1873 Nr. 94 R.-G.-Bl.] gleichfalls für die Bejahung, da er der Regierung das Recht einräumt, ihre Vorlagen zuerst in das eine oder das andere Haus einzubringen. Dürfte die Vorlage von der Regierung bloß an das eine Haus geleitet werden, so wäre der Ausdruck: „zuerst" [ebenso, wie das Wort „zuvörderst" im § 14] wohl nicht am Platze. Indessen ist es begreiflich, dass die Regierung in der Regel sich damit begnügt, ihre Vorlagen lediglich einem Hause zukommen zu lassen, da das andere Haus zufolge § 10, al. 3 der Geschäftsordnung die Vorlage ohne Zuthun der Regierung übermittelt erhält. — Vgl. allerdings *Ulbrich*, Staatsrecht S. 341, welcher, abweichend von dem Wortlaute des § 5 cit. den Satz aufstellt: „Regierungsvorlagen können nach Ermessen der Regierung entweder in dem einen oder andern Hause eingebracht werden." — Für das preußische Recht vgl. *Arndt*, Verfassungsurkunde S. 124: „Es ist nicht gerade unstatthaft, sie [die Gesetzentwürfe] beiden Kammern zu gleicher Zeit vorzulegen." Ebenso *Bornhak*, Preuß. Staatsr. I. Bd. S. 497. Der entgegengesetzten Ansicht ist Rönne, Staatsr. d. preuß. Mon. 3. Aufl. I. Bd. 1. Abth. S. 180, welcher jedoch nichtsdestoweniger bei Nothverordnungen die Vorlage an beide Kammmern geradezu fordert. [a. a. O. S. 193 f.]

[4]) § 5, al. 1 des Ges. v. 12. Mai 1873 Nr. 94 R.-G.-Bl. — Vgl. *Gerber* a. a. O. S. 144 und die dort citirten Verfassungsbestimmungen. — Vgl. auch § 11 des Ges. v. 5. Mai 1869 Nr. 66 R.-G.-Bl.

[5]) Bestimmend war dieser Gesichtspunkt offenbar für die preußische Verfassung, welche, weitergehend, als die österreichische, im Art. 62, al. 3 verfügt: „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer **im Ganzen** angenommen oder abgelehnt."

der Einreihung der bezüglichen Bestimmung in die Geschäftsordnung des Reichsrathes. Aber auch bei der Vorlage der Nothverordnung kann wohl angenommen werden, dass eine besondere Rechtswirkung an die Außerachtlassung der gesetzlichen Bestimmung wohl nicht geknüpft ist. Ob eine Vorlage zuerst an das Abgeordnetenhaus oder an das Herrenhaus gelangt, ist eine interne Angelegenheit, von welcher ein Außenstehender nur dann etwas erfährt, wenn zwischen den Einbringungsdaten ein größerer Zeitraum liegt. Wird die Nothverordnung zuerst im Herrenhause eingebracht, so liegt gewiß eine Gesetzwidrigkeit, ja noch mehr: eine Verfassungswidrigkeit vor; aber das Schicksal der Nothverodnung wird dadurch wohl nicht beeinflusst.[6]) Festzuhalten ist vielmehr nur daran, dass die Nothverordnung innerhalb der vierwöchentlichen Frist an das Abgeordnetenhaus gelangen muss. Ob sie während dieser Zeit auch an das Herrenhaus gelangt, oder ob sie überhaupt jemals dem Herrenhause direct durch die Regierung vorgelegt wird,[7]) berührt die Giltigkeit der Nothverordnung nicht. Demnach liegt hier ein ganz analoges Verhältnis vor, wie bei der Kundmachung der Nothverordnung durch das Reichsgesetzblatt. Vorgeschrieben ist die Kundmachung in sämmtlichen Ausgaben des Reichsgesetzblattes, bindend aber nur die Kundmachung in der deutschen Ausgabe des Reichsgesetzblattes.

Die Vorlage der Nothverordnung erfolgt durch Einbringung derselben beim Präsidium des Hauses.[8]) Es ist also der Vorlagepflicht entsprochen, wenn noch am 28. Tage nach dem Zusammentritte des Reichsrathes die Nothverordnung beim Präsidium des Abgeordnetenhauses

---

[6]) Die entgegengesetzte Ansicht würde zu großen Schwierigkeiten Anlass geben. Gesetzt, es würde die Nothverordnung am 26. Tage der Vorlagefrist im Abgeordnetenhause eingebracht werden, so würde — nach der entgegengesetzten Ansicht — die Nothverordnung bereits hinfällig geworden sein, wenn die letztere am 25. Tage der Frist im Herrenhause eingebracht worden ist. Es würde also zu den beiden, im § 14 bereits enthaltenen Resolutivbedingungen: Versäumung der Vorlagefrist und Verwerfung durch den Reichsrath noch eine dritte hinzukommen, nämlich die Einbringung der Nothverordnungsvorlage im Herrenhause vor Einbringung derselben im Abgeordnetenhause. Die Aufstellung einer solchen Resolutivbedingung würde wohl eines jeden vernünftigen Grundes entbehren und war bei der Abfassung des § 14 zweifellos nicht beabsichtigt. Der Zwischensatz im § 14, al. 2: „und zwar zuvörderst dem Hause der Abgeordneten“ steht zwar grammatisch gleichfalls unter dem Hauptsatze: „Die Gesetzeskraft dieser Verordnungen erlischt“. Beabsichtigt war es aber offenbar nicht, das Erlöschen der Nothverordnung für den Fall auszusprechen, wenn sie dem Abgeordnetenhause später [jedoch noch innerhalb der vierwöchentlichen Frist] vorgelegt wird, als dem Herrenhause.

[7]) Die Vorlage an das Abgeordnetenhaus ist schon die Vorlage an den Reichsrath.

[8]) § 6 al. 3 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, § 4 al. 2 der Gesch.-Odg. des Herrenhauses.

einläuft, mag auch die Mittheilung an das Haus erst in einem späteren Zeitpunkte erfolgen. Dies folgt daraus, dass das Ministerium auf diese Mittheilung, welche in die präsidielle Amtssphäre fällt, einen Einfluss zu nehmen nicht vermag, und weil auch die Feststellung der Sitzungstage nicht vom Ministerium, sondern vom Präsidium des betreffenden Hauses erfolgt. Nicht vorgeschrieben ist die Vorlage der Originalurkunde der Nothverordnung, d. h. jener Urkunde, welche vom Kaiser und sämmtlichen Ministern eigenhändig unterfertigt ist. Es genügt die abschriftliche Mittheilung der Nothverordnung und wohl auch die Übermittlung des bezüglichen Stückes des Reichsgesetzblattes.

Hat nun die Regierung es unterlassen, der Vorlagepflicht in der eben angedeuteten Weise während der gesetzlichen Frist von vier Wochen zu entsprechen, so hat sich die eine der, der Nothverordnung eigenthümlichen Resolutivbedingungen erfüllt, und die der Nothverordnung zukommende provisorische Gesetzeskraft ist mit Ablauf des 28. Tages nach dem Zusammentritte des Reichsrathes hinfällig geworden. Da aber die Nothverordnung eine andere Wirkung, als eben die provisorische Gesetzeskraft, nicht haben kann, da sie insbesondere nicht etwa als Verordnung aufrecht erhalten werden kann, wenn ihre Gesetzeskraft weggefallen ist, [9]) so hört die Nothverordnung mit dem fruchtlosen Ablauf der Vorlagefrist überhaupt zu wirken auf. Sie besteht in keiner Weise mehr zu Recht. Die vierwöchentliche Frist ist demnach eine Fallfrist. Ihr Ablauf führt eine doppelte Präklusion herbei: Es hört nämlich einerseits die Nothverordnung zu wirken auf, andererseits wird aber auch die Regierung von der Vorlage an den Reichsrath präkludirt, da diese Vorlage, wenn sie nachträglich dennoch erfolgt, wogegen ja nichts einzuwenden ist, juristisch ein Act ist, welcher bloß den internen Verkehr des Reichsrathes mit der Regierung betrifft und auf die Rechtsordnung selbst einen Einfluss zu nehmen nicht vermag. Denn die nachträgliche Genehmigung des Reichsrathes kann zwar die provisorische Gesetzeskraft in eine definitive verwandeln, nicht aber die bereits verloren gegangene Gesetzeskraft wiederherstellen.

Die Nothverordnung verliert mit dem fruchtlosen Ablauf der Rechtfertigungsfrist *ipso jure* ihre provisorische Gesetzeskraft. [10]) Es ist hiezu nicht erforderlich, dass das Erlöschen der provisorischen Gesetzeskraft officiell kundgemacht werde. Allerdings ist eine solche Kundmachung in al. 3 des § 14 der Regierung zur Pflicht gemacht, indem das Gesammtministerium

---

[9]) Vgl. S. 157 f.

[10]) *Ulbrich*, Staatsrecht, S. 398. *Pfaff-Hofmann*, Comm. I. Bd., S. 134, N. 39. *Menger*, Syst. d. öst. Civilprocessr. I. Bd., S. 242. *Pražák* in Samitsch's Zeitschr. III. Bd., S. 16 f.

dafür verantwortlich gemacht wird, dass Nothverordnungen, sobald sie ihre provisorische Gesetzeskraft verloren haben, sofort außer Wirksamkeit gesetzt werden. Allein diese Bestimmung ist nur dahin aufzufassen, dass der faktischen Unzukömmlichkeit gesteuert werden soll, dass das Außerkrafttreten der Nothverordnung nicht hinreichend rasch bekannt wird, und dass demnach in weiten Kreisen der Rechtsirrthum herrscht, die Nothverordnung bestehe zu Recht. Der Richter darf die Nothverordnung nur dann als wirkungslos ansehen, wenn er davon überzeugende Wissenschaft hat, dass innerhalb der Präklusivfrist die Vorlage an den Reichsrath nicht erfolgt ist. Diese Wissenschaft kann er sich allerdings auf vielfache Weise verschaffen. Er kann über die Sachlage durch die Zeitungen orientirt sein, welche allerdings als verlässliche Quelle für rechtlich relevante Umstände nicht ohne weiteres angesehen werden können; er kann durch die Nachrichten der Zeitungen auf die Vermuthung gebracht, dass die Nothverordnung nicht mehr zu Recht bestehe, eine authentische Mittheilung des Abgeordnetenhauspräsidiums (im Wege der Regierung) einholen; er kann aus persönlichem Verkehr mit Abgeordneten die unumstößliche Gewissheit von dem fruchtlosen Verstreichen der Präklusivfrist besitzen u. s. w. Aber alles das sind nur Nothbehelfe, welche überflüssig werden, sobald die Regierung in authentischer Weise das Erlöschen der Nothverordnung zur allgemeinen Kenntnis bringt. Aus diesem Grunde hat das Staatsgrundgesetz diese Veröffentlichung dem Gesammtministerium zur Pflicht gemacht. Es ist lediglich eine nicht streng juristische Ausdrucksweise, wenn der § 14 dies derart ausdrückt, dass die Nothverordnungen sofort „außer Wirksamkeit gesetzt werden" sollen. Es handelt sich hiebei nicht um die Entziehung der provisorischen Gesetzeskraft (diese ist ja nach dem Wortlaute des Grundgesetzes bereits verloren gegangen), sondern um die Fürsorge dafür, dass die Nothverordnung nicht (rechtsirrthümlich) als giltige Rechtsvorschrift angesehen werde. [11])

[11]) Mit Recht sagen *Pfaff-Hofmann*, Comm. I. Bd., S. 184, N. 89: „Diese Anordnung (Absatz 3) hat nicht den Zweck, dem Richter die Prüfung der Fortdauer der Nothverordnung zu verbieten, sondern ihn der Mühe dieser Prüfung zu entheben." — Eine andere Bedeutung legt dem Absatze 3 des § 14 *Pražák* a. a. O. bei, welcher lehrt: „Dass die Verfassung das Ministerium überdies anweist, für die Außerkraftsetzung der ungesetzlichen Nothverordnung Sorge zu tragen, darf aus dem Grunde nicht beirren, weil eine Nothverordnung, selbst wenn deren Gesetzeskraft erloschen ist, doch immer noch wenigstens die Wirksamkeit einer gewöhnlichen Verordnung hat, welche zwar den Richter nicht bindet, wohl aber die untergeordneten Verwaltungsbehörden zur strikten Befolgung anweist." Diese Ansicht ist wohl nicht richtig. Denn, wenn den untergeordneten Verwaltungsbehörden eine besondere Weisung nicht zugekommen ist, so folgt aus der Publication der Nothverordnung noch nicht, dass die Verwaltungsbehörden die letztere auch dann noch befolgen müssen, wenn ihre

In welcher Weise die Veröffentlichung der Regierung, dass die Gesetzeskraft der Nothverordnung erloschen ist, zu erfolgen hat, ist im § 14 nicht ausgesprochen. Doch ergibt sich aus dem Inhalte dieser Veröffentlichung, dass die letztere einen Verordnungscharakter haben muss, und da diese Verordnung jedenfalls „auf Grund der Reichsgesetze" erfließt,[12]) so ist ihre Aufnahme in das Reichsgesetzblatt erforderlich. Daraus folgt aber nicht, dass die Regierung ihrer Verpflichtung schon dadurch nachgekommen ist, dass sie die bezügliche Bekanntmachung in das nächst erscheinende Stück des Reichsgesetzblattes einschalten lässt. Die Verfassung verlangt, dass die Nothverordnung „sofort" außer Wirksamkeit gesetzt werde. Es ist also die größtmögliche Schnelligkeit geboten, und es wird die Regierung, wenn sie pflichtgemäß vorgeht, eventuell für eine telegraphische Bekanntmachung zu sorgen haben und sich mit der Veröffentlichung im Reichsgesetzblatte nicht begnügen dürfen.

Kommt die Regierung ihrer Pflicht nicht nach, unterlässt sie die Bekanntmachung, dass die Nothverordnung erloschen ist, oder erfolgt diese Bekanntmachung nicht mit der erforderlichen Raschheit oder nicht in ausreichender Weise, so ist die Rechtsfolge lediglich die, dass die Regierung den von ihr beobachteten Vorgang vor dem Parlamente zu rechtfertigen und somit die Verantwortlichkeitsfolgen zu tragen hat. Auf den Rechtszustand selbst übt die Unterlassung der Regierung einen rechtlichen Einfluss nicht.[13]) Die Rechtsunsicherheit, die etwa rücksichtlich der Frage, ob die Nothverordnung gilt oder nicht, eingetreten ist, hat lediglich thatsächlichen Charakter und könnte nur als ein die Verantwortlichkeit erhöhendes Moment vor dem Staatsgerichtshofe zur Geltung kommen. Rücksichtlich der Sanirung der aus der Rechtsunsicherheit hervorgehenden Nachtheile gilt, soweit eine Sanirung überhaupt möglich ist, im Großen und Ganzen dasselbe, was oben bezüglich der Kundmachungsversehen erwähnt wurde.[14]) Auch die Ersatzpflicht des Ministeriums kann hiebei in Frage kommen.[15])

Aus dem Angeführten geht hervor, dass der Richter (und was vom Richter gilt, gilt nach dem früher Gesagten auch von jedem anderen Staatsbürger) berechtigt ist, zu prüfen, ob eine Nothverordnung durch

---

provisorische Gesetzeskraft erloschen ist. Denn die Nothverordnung ergeht unter Bezugnahme auf den § 14, welcher für die Verwaltungsbehörden ebenso gilt, wie für den Richter.

[12]) § 1 lit. c des Ges. v. 10. Juni 1869, Nr. 113 R.-G.-Bl.

[13]) Anders in der neuesten Auflage seines Civilprocessrechtes *Ullmann* (S. 18), welchem zufolge der Richter nicht berechtigt ist, zu prüfen, ob die Vorlagefrist erfolglos abgelaufen ist.

[14]) S. 156.

[15]) § 6 des Ges. v. 25. Juli 1867, Nr. 101 R.-G.-Bl.

Nichtvorlage an das Abgeordnetenhaus ihre provisorische Gesetzeskraft verloren habe. Wesentlich erleichtert wird diese Prüfung durch die ministerielle Bekanntmachung der Nichtvorlage. Ob diese ministerielle Bekanntmachung auf Wahrheit beruht, braucht nicht geprüft zu werden. Solange der Gegenbeweis nicht vorliegt, gilt die ministerielle Bekanntmachung als den thatsächlichen Verhältnissen entsprechend. Eine Divergenz zwischen der thatsächlichen Rechtslage und der Bekanntmachung des Ministeriums über den fruchtlosen Fristablauf ist übrigens ein praktisch nicht gut denkbarer Fall und wurde nur der theoretischen Vollständigkeit halber gestreift. [16])

Abgesehen von dem Erlöschen der provisorischen Gesetzeskraft der Nothverordnung hat die Nichtvorlage der Nothverordnung auch die Bedeutung einer Verfassungsverletzung seitens der Regierung. Es treten daher alle Folgen der Ministerverantwortlichkeit ein, und es kann unter Umständen auch eine Anklage gegen die schuldtragende Regierung erhoben werden. Eine besondere Eigenthümlichkeit des Nothverordnungsrechtes tritt hier nicht zu Tage. Die Verantwortlichkeitsfolgen sind dieselben, wie bei allen verfassungswidrigen, ja auch nur gesetzwidrigen Handlungen der Minister.

Es ist nunmehr der normale Fall zu besprechen, dass die Regierung ihrer Vorlagepflicht rechtzeitig und in gesetzlicher Weise genügt, die Nothverordnung somit innerhalb der verfassungsmäßigen Frist dem Präsidium des Abgeordnetenhauses übermittelt. Die Wirkung der Vorlage lässt sich dahin präcisiren, dass die Nothverordnung während der parlamentarischen Verhandlungen ihre Geltung behält. Es ist allerdings die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass die Regierung, während sich die Nothverordnung noch in der parlamentarischen Behandlung befindet, dieselbe durch eine neue Nothverordnung, insoweit eine solche zulässig ist, aufhebt. Es ist ferner möglich, dass ein neues Gesetz der Nothverordnung derogirt, ehe noch die letztere von beiden Häusern des Reichsrathes genehmigt ist; [17]) allein durch eine bloße Unterlassung der Regierung, also durch einen negativen Act kann die Nothverordnung nunmehr ihre Giltigkeit nicht verlieren. Die provisorische Gesetzeskraft kann durch die Thatsache des Zeitablaufs nicht mehr verloren gehen. Mag

[16]) Höchstens könnte eine solche Divergenz dann vorkommen, wenn bezüglich der Berechnung der Frist verschiedene Ansichten möglich sind, wie wenn beispielsweise die Regierung trotz der in Mitten liegenden Schließung der Session die Vorlagefrist als ein *tempus continuum* ansieht, während der Richter der (hier vertretenen) Ansicht ist, dass die Schließung der Session den Fristenlauf hemmt. Diese seine Ansicht zur Geltung zu bringen, ist der Richter trotz einer entgegenstehenden Bekanntmachung der Regierung berechtigt und berufen.

[17]) Von diesen Aufhebungsfällen handelt das letzte Capitel.

das Abgeordnetenhaus in die Verhandlung über die Nothverordnung eintreten oder nicht, mag es aufgelöst werden, ehe noch an die Berathung über die Nothverordnung geschritten wurde, und mag auch dem neuen Abgeordnetenhause die alte Nothverordnung nicht mehr vorgelegt werden: durch solche thatsächliche Umstände kann die provisorische Gesetzeskraft nicht mehr beseitigt werden. Daraus ergibt sich, dass, wenn auch die Gesetzeskraft der Nothverordnung nach der Vorlage, wie vor derselben, eine provisorische bleibt, gleichwohl durch die Vorlage eine größere Stabilität der Verhältnisse eingetreten ist. Von den beiden Resolutivbedingungen, von deren Nichteintritt die Giltigkeit der Nothverordnungen abhängt, ist die eine definitiv in Wegfall gekommen. Die andere aber, welche sich noch in Schwebe befindet, wird nicht schon durch eine Unterlassung, sondern erst durch einen ausdrücklichen Beschluss eines der beiden Häuser des Reichsrathes existent. Solange dieser Beschluss nicht vorliegt, kann die Nothverordnung nur in derselben Weise aus der Welt geschafft werden, wie ein Gesetz, nämlich durch ihre Aufhebung im Wege eines Gesetzes oder einer neuen Nothverordnung. Selbst dann wird die Nothverordnung nicht hinfällig, wenn es außer jedem Zweifel steht, dass ein Beschluss hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung niemals gefasst werden wird.

In dieser Richtung muss auf den eben angedeuteten Fall kurz zurückgegangen werden. Es ist in Zeiten einer großen Bewegung auf dem Gebiete der inneren Politik möglich, dass das eben erst einberufene Abgeordnetenhaus plötzlich wieder aufgelöst wird, und dass dem neu gewählten Abgeordnetenhause die Vorlagen, mit denen sich das aufgelöste Haus beschäftigte, nicht wieder unterbreitet werden. Unter diesen fallen gelassenen Vorlagen kann sich auch die der Rechtfertigung harrende Nothverordnung befinden.[18]) Das Ministerium hat zweifellos die Verpflichtung — und diese Verpflichtung ist nicht bloß eine moralische, sondern eine verfassungsgesetzliche — die Rechtfertigung der Nothverordnung herbeizuführen, beziehungsweise die Voraussetzungen für die Rechtfertigung zu schaffen. Es treffen daher die Regierung gewiss alle Folgen der Ministerverantwortlichkeit, wenn sie die neuerliche Vorlage der Nothverordnung an das neue Haus unterlässt oder nicht in Kürze bewirkt. Allein die provisorische Gesetzeskraft der Nothverordnung kann durch diese Unterlassung der Regierung nicht alterirt werden, u. zw. selbst dann nicht, wenn die Auflösung des Abgeordnetenhauses gerade

[18]) Einen ähnlichen Fall aus der neuesten dänischen Geschichte erzählen *Goos* und *Hansen* in Marquardsen's Handbuch IV. Bd., 2. Halbband, 3. Abtheilung, S. 23. Dieser Fall betrifft die Nothverordnung vom 13. August 1886, die Verantwortlichkeit für den Inhalt der Tagesblätter und Wochenblätter betreffend.

deshalb erfolgt sein sollte, um der Berathung über die Nothverordnung ein vorschnelles Ende zu bereiten. In diesem Falle, dessen complicirte Construction zugegeben werden kann, ohne dass sich daraus die Überflüssigkeit dieser Darlegung ergeben würde, zeigt sich die Tragweite des oben aufgestellten Satzes, dass die Vorlage der Nothverordnung an das Abgeordnetenhaus die Fortdauer der Nothverordnung während der parlamentarischen Verhandlungen zur Folge hat.

Hält man an der Anschauung fest, dass Nothverordnungen nicht bloß auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung, sondern auch innerhalb der Landesgesetzgebung möglich bezw. zulässig sind, so kann man sich der Erörterung der Frage nicht entschlagen, ob auch rücksichtlich dieser Landesnothverordnungen ein Rechtfertigungsverfahren erforderlich ist und in welcher Weise sich dieses Verfahren abspielt. Als Rechtsgrund für die Zulässigkeit der Landesnothverordnungen haben wir die Analogie hingestellt, für deren Anwendbarkeit sowohl die Stellung der Landesvertretung, als auch die Gleichartigkeit des Bedürfnisses im Reichs- und im Landesrechte herangezogen wurde. Die analoge Rechtsanwendung kann bloß Lücken ausfüllen, welche das Gesetz gelassen hat, kann aber nicht das Recht dort fortbilden, wo von einem *vacuum* der Gesetzgebung nicht gesprochen werden kann. Es fragt sich daher, ob nicht die Annahme einer Rechtfertigungspflicht für Landesnothverordnungen eine solche, die Grenzen der Analogie überschreitende, daher rechtlich unzulässige Rechtsfortbildung wäre. Löst man das Rechtfertigungsverfahren aus dem Zusammenhange mit den übrigen Bestimmungen des Nothverordnungsrechtes los, dann könnte man allerdings die aufgeworfene Frage bejahen. Man könnte glauben, dass, wenn auch auf dem Gebiete des Landesrechtes das gleiche Bedürfnis für die Gestattung der Nothverordnung vorliege, wie im Reichsrechte, dieses Bedürfnis eben durch jene Gestattung befriedigt sei, und dass es somit über den Rahmen dieses Bedürfnisses hinausgehe bzw. mit diesem Bedürfnisse nichts zu thun habe, wenn man rücksichtlich der Landesnothverordnungen ein in den Landesordnungen nicht begründetes Rechtfertigungsverfahren vorschreiben würde. Diese Argumentation scheint indessen aus den bereits an früherer Stelle hiefür angegebenen Gründen [19]) nicht richtig zu sein. Wenn für die Landesnothverordnung eine Rechtfertigung als erforderlich angesehen wird, so liegt hierin nicht eine Ausdehnung, sondern im Gegentheil eine Beschränkung der Analogie. Würde man von einer Rechtfertigung absehen, so wäre man in der Analogie zu weit gegangen. Man hätte, um nur eine Continuität des gesetzgeberischen Apparates auch im Landesrechte einzuführen und die rechtliche Möglichkeit anzuerkennen, auch in Abwesenheit des Landtages und

[19]) Vgl. S. 49 und die daselbst citirte abweichende Ansicht *Ulbrich's*.

ohne denselben gesetzliche Anordnungen in Kraft treten zu lassen, die Schranken, die dieser Möglichkeit gezogen werden müssen, beseitigt. Man hätte zwar dem Bedürfnisse einer Landesnothverordnung Rechnung getragen, man wäre aber andererseits über dieses Bedürfnis hinausgegangen und hätte den parlamentarischen Rechten des Landtages Eintrag gethan. Der Mangel einer gesetzlichen Bestimmung darf nicht dazu benützt werden, um ein schrankenloses Nothverordnungsrecht in Landesgesetzgebungssachen anzunehmen. Lassen wir überhaupt *per analogiam* ein Landesnothverordnungsrecht zu, so kann dasselbe nur ein rechtlich beschränktes sein, und die Art dieser Schranke kann gleichfalls nur durch die Analogie mit dem Reichsrechte ermittelt werden.

Wie die Reichsnothverordnung, kann auch die Landesnothverordnung nur eine provisorische Gesetzeskraft haben. Sie kann also hinfällig werden nicht nur dadurch, dass sie von dem verfassungsmäßigen Vertretungskörper nicht genehmigt wird, sondern schon dadurch, dass sie dem betreffenden Vertretungskörper nicht oder nicht rechtzeitig vorgelegt wird. In Ermangelung einer anderen Bestimmung muss die Vorlagefrist auch hier als eine vierwöchentliche angenommen werden. Der Charakter der Frist, die Wirkung des fruchtlosen Ablaufes, sowie die Wirkung der Vorlage innerhalb der gesetzlichen Frist sind hier geradeso zu beurtheilen, wie im Reichsrechte.

Wie sich aus den früheren Ausführungen ergibt,[20]) ist zur Beschlussfassung über die Landesnothverordnung der Landtag jenes Kronlandes berufen, für welches die Nothverordnung erlassen wurde. Dem Präsidium dieses Landtages muss die Nothverordnung daher innerhalb der vierwöchentlichen Frist vorgelegt werden. Geschieht dies nicht, so hat die Nothverordnung ihre provisorische Gesetzeskraft verloren; für die Regierung erwachsen die Consequenzen der Ministerverantwortlichkeit und überdies die Verpflichtung, für die sofortige „Außerkraftsetzung“ der Nothverordnung zu sorgen d. h. mit der durch die Sachlage gebotenen Eile kundzumachen, dass die Nothverordnung ihre Gesetzeskraft verloren habe.

In der Stadt Triest fungirt der Stadtrath zugleich als Landtag.[21]) Vor dem Stadtrathe spielt sich demnach auch das Rechtfertigungsverfahren ab bezw. jenes parlamentarische Verfahren, welches sich an die Erlassung einer Nothverordnung für Triest anschließt. Dieses Verfahren besteht lediglich darin, dass dem nächstzusammentretenden Stadtrathe die Gründe und Erfolge der getroffenen Nothverfügungen darzulegen sind.[22])

---

[20]) Cap. III, 1.

[21]) § 31 des kais. Pat. v. 12. April 1850, Nr. 139 R.-G.-Bl.

[22]) § 121 des cit. kais. Pat.

Wie in allen übrigen Punkten, steht die Triester Verfassung auch rücksichtlich des Nothverordnungsrechtes auf dem Standpunkte der Märzverfassung. Wie es von diesem letzteren Standpunkt aus für die Reichsnothverordnungen fraglich war, welche Bedeutung die parlamentarische Berichterstattung haben sollte, so ist diese Frage noch heute actuell rücksichtlich der Triester Nothverordnungen, und sie muss auch heute noch vom Standpunkte der alten Verfassung gelöst werden, da es nicht angeht, die Bestimmungen des Reichsrechtes oder des Particularrechtes anderer Länder hier analog zur Anwendung zu bringen, wo ja eine einheitliche Verfassungsurkunde, welche auf einheitlichen Principien beruht, aus früherer Zeit in Geltung geblieben ist. Auch nach der Triester Verfassung haben die Nothverordnungen provisorische Gesetzeskraft. Auch hier also ist die Fortdauer der Nothverordnung abhängig davon, dass der Stadtrath die Nothverordnung gutheißt. Allein fraglich ist es, ob auch hier die provisorische Gesetzeskraft schon dann verloren geht, wenn die Vorlage an den Stadtrath versäumt und dem letzteren dadurch die Gelegenheit entzogen wird, über die Nothverordnung Beschluss zu fassen. Für diese letztere Annahme fehlt wohl jeder gesetzliche Anhaltspunkt. Es ist der Regierung kein Termin zur Vorlage der Nothverordnung gesetzt, ja es ist nicht einmal ausgesprochen, dass die Nothverordnung überhaupt vorzulegen ist. Der gesetzlichen Pflicht wird vielmehr schon dadurch entsprochen, dass die Gründe und Erfolge dem Stadtrathe dargelegt werden. Um die Erfüllung dieser Pflicht zu erzwingen, kann der Stadtrath von allen ihm zu Gebote stehenden gesetzlichen und parlamentarischen Mitteln Gebrauch machen. Allein auf die Giltigkeit der Nothverordnung hat das Verhalten der Regierung in dieser Richtung keinen unmittelbaren Einfluss.

## 2.

Bei dem normalen Gange der Gesetzgebung treten die verschiedenen Thätigkeiten der Regierung und der Volksvertretung äußerlich nicht in die Erscheinung. Man kann aus dem im Reichsgesetzblatte publicirten Gesetze nicht ersehen, ob es aus der Initiative des Reichsrathes hervorgegangen, oder ob es als Regierungsvorlage an die Volksvertretung gelangt ist, und ob es eine Concession der Regierung an das Parlament oder ein Zugeständnis des letzteren an die Regierung ist. Welchem von beiden Factoren das größere Verdienst an dem Zustandekommen des Gesetzes zukommt, und welcher Factor die größere Arbeit aufgewendet hat, das sind interne Umstände, welche zwar im Wege der Sitzungsprotokolle und der Presse auch in die Öffentlichkeit dringen, aber juristisch in der Fassung des Gesetzes keine Berücksichtigung finden. Bei

der Nothverordnung hingegen ist die Thätigkeit der Regierung von jener des Parlamentes scharf geschieden, und diese Scheidung ist äußerlich gekennzeichnet. Die Nothverordnung wird von der Regierung einseitig erlassen. Die Regierung ist verpflichtet, sie dem Reichsrathe vorzulegen. Letzterer tritt erst nach Erlassung der Nothverordnung in Thätigkeit, und das Resultat dieser Thätigkeit bedarf einer neuerlichen Publication durch das Reichsgesetzblatt. Die einheitliche Publication des Gesetzes kann also hier nicht zur Anwendung kommen.

Die selbständige Thätigkeit der Regierung haben wir in den vorhergehenden Abschnitten zu würdigen und zu beleuchten versucht. Es obliegt uns nun noch, auch jene Aufgaben zu untersuchen, welche der Volksvertretung durch das Erlassen der Nothverordnung erwachsen. Der erste Theil des Rechtfertigungsverfahrens ist mit der Vorlage der Nothverordnung abgeschlossen. Der zweite Theil ist die Verhandlung über die Nothverordnung, bei welcher allerdings die Regierung auch zu Worte kommen kann, aber nicht mehr als entscheidender, sondern nur als informirender und berathender Factor.

Damit ist jedoch keineswegs gesagt, dass die Thätigkeit des Reichsrathes erst nach der Vorlage der Nothverordnung beginnen kann. Der Reichsrath muss nicht warten, bis die Regierung ihm die Nothverordnung vorlegt. Das Recht der Initiative, das dem Abgeordnetenhause und jedem einzelnen Abgeordneten[1]) zusteht, und das Recht der Interpellation,[2]) welches gleichfalls zu dem parlamentarischen Rüstzeug gehört, können vor der Nothverordnung nicht Halt machen. Man muss sich nur vor Augen halten, dass die vierwöchentliche Frist eine ziemlich lange ist, und dass Umstände vorliegen können, welche es den Abgeordneten unmöglich machen, eine so lange Zeit auf die Nothverordnung zu warten. Nicht nur, dass der Discussion über die Nothverordnung mit Spannung entgegengesehen wird, ist möglich; es kann auch sein, dass das Abgeordnetenhaus die rasche Beseitigung der Nothverordnung wünscht. Wollte man dem Abgeordnetenhause das Recht nehmen, sich mit der Nothverordnung noch vor deren Vorlage durch die Regierung zu beschäftigen, so würde man der Nothverordnung nicht nur mehr, als die ihr gebürende provisorische Gesetzeskraft, sondern geradezu mehr, als die gewöhnliche Gesetzeskraft überhaupt zusprechen.[3]) Die Nothverordnung

[1]) § 13, al. 1. des Grundgesetzes über die Reichsvertretung. § 18 der Geschäfts-Ordnung des Abgeordnetenhauses.

[2]) § 21 des Grdg. ü. d. R.-Vertrtg. § 12 Gesch.-Odg. d. Reichsrathes. §§ 67, 68 Gesch.-Odg. d. Abg. H.

[3]) Vgl. *Gerber*, a. a. O. S. 148 N. 4, welcher die Ständeversammlung selbst dann für befugt erachtet, über das octroyirte Gesetz aus eigenem Antriebe zu beschließen, wenn ihr die Initiative nicht zusteht.

ist nicht minder ein Object parlamentarischer Berathung, als jedes zu erlassende, zu beseitigende oder abzuändernde Gesetz, und es gibt keine Zeitperiode, während welcher die Berathung über ein solches Gesetz dem Reichsrathe verwehrt wäre. Die Art und Weise, wie sich das Abgeordnetenhaus mit der Nothverordnung beschäftigt, kann natürlich eine verschiedene sein. Das Haus kann eine Resolution des Inhalts beschließen, dass die Regierung aufgefordert werde, die Nothverordnung ehestens zur Verhandlung vorzulegen; es können einzelne Abgeordnete die Regierung wegen des Erlassens der Nothverordnung interpelliren; das Abgeordnetenhaus kann die Nothverordnung durch einen Majoritätsbeschluss genehmigen; es kann aber auch durch einen gleichen Beschluss der Nothverordnung die Genehmigung versagen. Wird die Nothverordnung genehmigt, so braucht sich das Abgeordnetenhaus mit derselben nicht mehr zu befassen. Allein die Nothverordnung selbst hat noch nicht die definitive Gesetzeskraft, insolange das Votum des anderen Hauses noch aussteht. Wird dagegen die Nothverordnung verworfen, so hat sie ihre Gesetzeskraft in der gleichen Weise verloren, wie wenn der Beschluss des Hauses nach der Vorlage durch die Regierung gefasst worden wäre. Denn die Beschlüsse des Hauses sind in beiden Fällen gleichwertig, und es wäre widersinnig, nochmals einen neuerlichen Beschluss zu provociren, der, wenn er anders lauten würde, als der erste, dem Ansehen des Parlamentes wenig förderlich sein könnte, wenn er aber identisch mit dem früheren Beschlusse sein sollte, eine unnütze Wiederholung des letzteren wäre. Der Beschluss des Abgeordnetenhauses, welchem zufolge der Nothverordnung die Genehmigung verweigert wird, ist von der Regierung vorschriftsgemäß zu publiciren.

Es fragt sich nun, in welcher Weise die Vorlagepflicht der Regierung durch die vorzeitige Verhandlung über die Nothverordnung beeinflusst wird. Obwohl hierüber im § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung eine Bestimmung nicht getroffen ist, so dürfte es der Sache am meisten entsprechen, anzunehmen, dass die Vorlagepflicht insolange nicht wegfällt, als das Abgeordnetenhaus einen meritorischen Beschluss über die Nothverordnung nicht gefasst hat. Hat das Abgeordnetenhaus die Nothverordnung verworfen, so ist der Vorlage das Substrat entzogen. Eine Nothverordnung, der nicht mehr die provisorische Gesetzeskraft zukommt, ist keine Nothverordnung mehr und kann nicht gerechtfertigt werden. Hat das Abgeordnetenhaus die Nothverordnung genehmigt, dann fällt die Pflicht, die Nothverordnung dem Abgeordnetenhause vorzulegen, als gegenstandslos weg.[4]) Dagegen besteht noch die Verpflich-

[4]) Es muss somit dann, wenn es sich darum handelt, zu constatiren, ob die provisorische Gesetzeskraft einer Nothverordnung wegen fruchtlosen Verstreichens der

tung, die Vorlage im Herrenhause einzubringen. Kommt die Regierung dieser Pflicht nicht nach, so geht die provisorische Gesetzeskraft nicht verloren, weil, wie ausgeführt, die Vorlage an das Herrenhaus nicht Voraussetzung für die Fortdauer der provisorischen Gesetzeskraft ist, und weil überdies der Genehmigungsbeschluss des Abgeordnetenhauses dem anderen Hause mitgetheilt werden muss, dieses letztere demnach in die Lage gesetzt wird, einen Beschluss zu fassen.[5]) — Hat die Regierung die Nothverordnung dem Abgeordnetenhause vorgelegt, während sich dasselbe über den Initiativantrag eines Abgeordneten oder eines Ausschusses bereits mit derselben befasst, so hat das Abgeordnetenhaus die Wahl, entweder die Berathung über den Initiativantrag fortzusetzen, oder die Regierungsvorlage in Berathung zu ziehen. Selbstverständlich aber kann es nur zu einem einzigen Beschlusse kommen.

Was vom Abgeordnetenhause gilt, gilt natürlicher Weise auch vom Herrenhause, da dem letzteren die gleichen Rechte zukommen, wie dem ersteren.[6]) Es wurde im Vorstehenden aus dem Grunde bloß vom Abgeordnetenhause gesprochen, weil sich der Fall kaum ereignen dürfte, dass sich das Herrenhaus, welches das conservative Element vertritt, mit einer Regierungsmaßregel befasst, ehe diese im regelmäßigen Wege dahin gelangt ist.

Die bisher besprochenen Fälle einer Initiativverhandlung über eine Nothverordnung sind Ausnahmsfälle, welche vielleicht niemals, vielleicht selten practisch werden. Der regelmäßige Fall ist vielmehr der, dass dem Reichsrathe der Anlass zur Beschlussfassung über die Nothverordnung durch eine Regierungsvorlage gegeben wird. Die Vorlage der Nothverordnung ist ebenso, wie alle übrigen Regierungsvorlagen zu behandeln. Sie hat daher bei Feststellung der Tagesordnung den Vorrang vor allen anderen Gegenständen, insoweit diese nicht gleichfalls Regierungsvorlagen sind oder nicht schon in Berathung stehen. Sie bedarf der Unterstützungsfrage nicht und kann ohne Vorberathung nicht abgelehnt werden.[7]) Die Bestimmung des § 5, al. 4 der Geschäftsordnung

---

Vorlagefrist hinfällig geworden ist, auch in Erwägung gezogen werden, ob die Vorlagepflicht nicht durch einen, aus der Initiative des Abgeordnetenhauses hervorgegangenen Genehmigungsbeschluss hinfällig geworden ist.

[5]) § 10, al. 3 des Ges. über die Gesch.-Odg. d. Reichsrathes.

[6]) Nur ist zu beachten, dass die Vorlagepflicht der Regierung durch einen Genehmigungsbeschluss des Herrenhauses nicht tangirt wird und dass die prov. Gesetzeskraft mithin durch die Versäumung der Präclusivfrist trotz des vom Herrenhause einseitig gefassten Genehmigungsbeschlusses verloren gehen kann.

[7]) § 5 Gesch.-Odg. d. Reichsrathes.

des Reichsrathes[8]) findet auf die Nothverordnung keine Anwendung, da der Beschluss über die Nothverordnung nur ein positiver oder negativer ist. Der Regierungsantrag geht immer dahin, die Nothverordnung zu genehmigen. Weicht hievon der Commissions-, Ausschuss- oder Comitéantrag ab, indem z. B. letzterem zufolge die Nothverordnung zu verwerfen ist, und wird der Commissions- u. s. w. Antrag abgelehnt, so ist damit von selbst die Nothverordnung genehmigt.[9]) Die Textirung, der Wortlaut des Beschlusses ist vom Rechtsstandpunkte gleichgiltig.[10]) Wesentlich ist bloß die Annahme oder Ablehnung der Nothverordnung.

Eine weitere Eigenthümlichkeit der Regierungsvorlagen besteht darin, dass sie von der Regierung jederzeit modificirt oder auch ganz zurückgezogen werden können, ohne dass sie von einem Mitgliede zur weiteren Fortführung aufgenommen werden dürfen.[11]) Von dem Modificirungsrechte muss hier aus den eben entwickelten Gründen abgesehen werden. Es beschränkt sich also das Recht der Regierung darauf, die Nothverordnungsvorlage wiederum zurückzuziehen. Es könnte bedenklich erscheinen, der Regierung dieses Recht zuzugestehen. Denn hiedurch könnte anscheinend die Vorlagepflicht illusorisch gemacht werden. Die Regierung könnte, um der Vorlagepflicht formell zu entsprechen, die Nothverordnung zwar in der gesetzlichen Frist vorlegen, ihre Vorlage aber ehestens wieder zurück ziehen, und auf diese Weise dem Reichsrathe die Möglichkeit benehmen, über die Annahme oder Nichtannahme der Nothverordnung einen Beschluss zu fassen.[12]) Diese Schlussfolgerung

[8]) „Insoferne Commissions-, Ausschuss- oder Comité-Anträge über derartige Vorlagen [nämlich: Regierungsvorlagen und Vorlagen, die von einem Hause an das andere kommen] von diesen im Ganzen oder in einzelnen Theilen abweichen, kommen im Falle der Ablehnung solcher Abweichungen jene Vorlagen noch in ihrer ursprünglichen Fassung zur Abstimmung."

[9]) Dies folgt daraus, dass Genehmigung und Nichtgenehmigung contradictorische Gegensätze sind. Wenn der Antrag, über welchen abgestimmt wurde, dahin gegangen ist, die Nothverordnung sei nicht zu genehmigen, und dieser Antrag abgelehnt wurde, so liegt nicht nur ein negativer Majoritätsbeschluss [die Ablehnung der Verwerfung], sondern zugleich ein positiver Majoritätsbeschluss [die Genehmigung der Nothverordnung] vor. Den Genehmigungsantrag der Regierung nochmals zur Abstimmung zu bringen, wäre nicht nur überflüssig, sondern geradezu gefährlich, da im Falle der Nichtübereinstimmung beider Beschlüsse eine Unklarheit der Rechtslage herbeigeführt werden würde.

[10]) Für das Verhältnis des Abgeordnetenhauses zur Regierung mag allerdings die Fassung des Beschlusses, je nachdem sie zuvorkommend, höflich, bestimmt, scharf u. s. w. gehalten ist, von Belang sein, und in dieser Richtung kann es allerdings zu wiederholten Abstimmungen kommen.

[11]) § 5, al. 5 Gesch.-Odg. d. Reichsr.

[12]) Nach *Burckhard*, System I. Bd. S. 92 erlischt die Gesetzeskraft der Nothverordnung, wenn die betreffende Regierungsvorlage wieder zurückgezogen wurde. Diese

wäre nach dem Gesetze über die Geschäftsordnung des Reichsrathes keineswegs unberechtigt. Wäre dieses Gesetz die einzige Richtschnur für die Geschäftsbehandlung im Reichsrathe, dann müsste man allerdings Anstand nehmen, der Regierung das Rücktrittsrecht in Bezug auf die Nothverordnungsvorlage zuzugestehen. Allein die Geschäftsordnung des Reichsrathes findet ihre Ergänzung und Vervollständigung in den (autonomen) Geschäftsordnungen jedes einzelnen Hauses, und diese Geschäftsordnungen[13]) lassen die Aufnahme eines von der Regierung zurückgezogenen Gegenstandes ausdrücklich zu. Nach diesen Geschäftsordnungen wird nämlich rücksichtlich der Aufnahme eines, von dem Antragsteller fallen gelassenen Gegenstandes durch ein Mitglied des Hauses in der Weise unterschieden, dass diese Aufnahme bei einem Initiativantrage zur Folge hat, dass der Gegenstand in dem Stadium, in welchem er sich befindet, zur Fortführung übernommen wird, während bei einer Regierungsvorlage die ganze bereits gepflogene Verhandlung hinfällig und der Wiederaufnahmsantrag als ein völlig neuer behandelt wird.[14]) Es ist also dem Parlamente immer die Möglichkeit geboten, einen Antrag selbst dann zur Verhandlung zu bringen, wenn ihn die Regierung fallen gelassen hat. Freilich ist damit ein Zeitverlust verbunden. Allein letzterer kann wieder wett gemacht werden dadurch, dass man von den Erleichterungen der Geschäftsordnung umfassenden Gebrauch macht.[15]) Mit Rücksicht hierauf ist kein Grund vorhanden, bezüglich der Nothverordnungsvorlage eine Ausnahme von dem im § 5 al. 5 der Geschäftsordnung des Reichsrathes aufgestellten Satze anzunehmen.

Die Verhandlung über die Nothverordnungsvorlage unterscheidet sich — abgesehen von den allen Regierungsvorlagen gemeinsamen, eben erörterten Eigenthümlichkeiten — in nichts von der geschäftlichen Behandlung aller anderen Vorlagen. Es gelten diesfalls die allgemeinen Bestimmungen der Geschäftsordnungen. Die Vorlage bedarf einer dreifachen Lesung.[16]) Im Herrenhause kann jedoch unter Umständen von der ersten Lesung Umgang genommen und die Vorlage seitens des Präsidenten sofort an die ständige Commission, in deren Geschäftskreis sie gehört, verwiesen werden.[17]) Eine Ablehnung bei der ersten Lesung ist,

ohne Beweis gelassene Behauptung lässt sich aus dem § 14 wohl nicht begründen. — *Rönne* a. a. O. I Bd. 1. Abth. S. 194 ist der Ansicht, dass die Nothverordnungsvorlage von der Regierung nicht zurückgezogen werden darf.

[13]) § 17. Gesch.-Odg. d. Abg. H. § 31 Gesch.-Odg. d. H. H.

[14]) § 21 G.-O. d. Abg. H. § 28 G.-O. d. H. H.

[15]) § 42 G.-O. d. Abg. H. § 38 G.-O. d. H. H.

[16]) § 34 G.-O. d. Abg. H.

[17]) § 34, al. 6 G.-O. d. H. H.

wie schon erwähnt, bei Regierungsvorlagen nicht zulässig. Dagegen kann die Nothverordnung sofort in der ersten Lesung, also ohne jede Vorberathung, angenommen werden.[18]) Geschieht letzteres nicht, so gelangt die Vorlage an einen, sei es ständigen, sei es *ad hoc* bestellten Ausschuss beziehungsweise (im Herrenhause) an eine Commission. Der Ausschuss oder die Commission fasst nach durchgeführter Berathung über die Vorlage Beschluss. Dieser Beschluss ist aber jederzeit modificirbar, insofern bei Ausschüssen des Abgeordnetenhauses der Bericht an das Haus nicht erstattet ist,[19]) beziehungsweise insolange bei Commissionen des Herrenhauses die Schlussabstimmung nicht stattgefunden hat.[20]) Selbst nach erstattetem Bericht an das Abgeordnetenhaus kann der Ausschuss seinen Bericht zurücknehmen, wenn das Haus es gestattet. Der Beschluss des Ausschusses oder der Commission gipfelt in einem, an das betreffende Haus gerichteten Berichte. Neben dem eigentlichen Ausschuss- (Commissions-) berichte, dem sogenannten Majoritäts- oder Haupt-Berichte, kann auch ein Minoritätsbericht erstattet werden. Der Antrag des Ausschusses muss nicht sofort ein meritorischer, er kann vielmehr auch auf die Entscheidung einer Vorfrage gerichtet sein.[21]) Diese letztere Möglichkeit kann bei der Nothverordnung namentlich dann von Bedeutung sein, wenn es sich darum handelt, festzustellen, ob die formellen Erfordernisse einer Nothverordnung vorliegen, ob der Gegenstand der Nothverordnung in die Reichsrathscompetenz fällt u. s. w. Der Ausschuss- (Commissions-) Bericht gelangt an das Präsidium des Hauses, welches die Drucklegung und Vertheilung desselben verfügt und ihn zur zweiten Lesung auf die Tagesordnung setzt.[22]) Die zweite Lesung zerfällt regelmäßig in eine General- und eine Specialdebatte und in die sich an die Debatte anschließenden Abstimmungen.[23]) Selbstverständlich ist dies aber nur bei solchen Anträgen der Fall, welche aus mehreren Theilen bestehen, was allerdings nur in der Geschäftsordnung des Herrenhauses[24]) erwähnt ist, jedoch naturgemäß auch vom Abgeordnetenhause gilt.[25]) Der Antrag über die

---

[18]) § 42. G.-O. d. Abg. H. § 38 G.-O. d. H. H.

[19]) § 32 G.-O. d. Abg. H.

[20]) § 16 G.-O. d. H. H.

[21]) § 33 G.-O. d. Abg. H. § 17. G.-O. d. H. H.

[22]) § 36 G.-O. d. Abg. H. § 35 G.-O. d. H. H.

[23]) Im Herrenhause findet am Schlusse der allgemeinen Debatte eine Abstimmung nur insofern statt, als ein Antrag auf Übergang zur Tagesordnung oder Vertagung vorliegt. [§. 36. G.-O.]

[24]) § 36.

[25]) Die Specialdebatte wird im § 38. G.-O. d. Abg. H. dahin definirt, dass sie die Berathung und Abstimmung über die einzelnen Theile des Gesetzes ist. Sie ist daher nur dort möglich, wo das Gesetz überhaupt aus einzelnen Theilen besteht.

Nothverordnungsvorlage kann nur auf die Annahme oder die Ablehnung gerichtet sein. Die Debatte hierüber wird also stets eine einheitliche sein, es wäre denn, dass wegen des großen Umfanges der Nothverordnung eine partielle Durchberathung für zweckmäßig befunden werden sollte. Das Resultat der sich an die Debatte anschließenden Abstimmung braucht selbst dann nicht ein meritorisches zu sein, wenn der Ausschuss (die Commission) einen meritorischen Antrag gestellt hat. Es kann die Zurückstellung der Vorlage an den Ausschuss zur Ergänzung des Berichtes beschlossen werden.[26]) Nach durchgeführter Ergänzung wird sodann die zweite Lesung wieder aufgenommen. Wird die Vorlage bei der zweiten Lesung verworfen, so ist die Verhandlung geschlossen. Wird dagegen die Vorlage angenommen, so folgt der zweiten Lesung noch eine dritte. Diese dritte Lesung hat eine Bedeutung eigentlich nur dann, wenn bei der zweiten Lesung über die einzelnen Theile der Vorlage abgestimmt wurde und nunmehr die dritte Lesung dazu dient, den im Einzelnen bereits beschlossenen Text nochmals im Ganzen zur Abstimmung zu bringen. Allein, da der § 34 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses für Gesetzentwürfe[27]) stets mit alleiniger Ausnahme der dringlichen Behandlung nach § 42 eine dreifache Lesung verlangt, so muss wenigstens im Abgeordnetenhause die Nothverordnung auch noch zur dritten Lesung kommen. Im Herrenhause kann davon, da die Geschäftsordnung eine ähnliche zwingende Bestimmung nicht enthält, Umgang genommen werden. Die Abstimmung wird bei der dritten Lesung immer dasselbe Resultat ergeben, wie bei der zweiten, da sich sonst das Haus desavouiren würde.[28])

Besteht die Nothverordnung aus mehreren Theilen, Capiteln, Paragraphen, Artikeln u. s. w., so kann, wie schon erwähnt, die Debatte nach diesen Theilen, Capiteln u. s. w. gegliedert, und und es kann auch über jeden einzelnen dieser Theile separat abgestimmt werden. Allein alle diese Beschlüsse müssen gleichartig sein. Die Nothverordnung ist ein einheitlicher Act der Regierung. Es kommt ihm entweder Gesetzeskraft zu oder nicht. Die Gesetzeskraft ist entweder eine provisorische oder eine definitive. Aber es ist undenkbar, dass die Nothverordnung bloß in einigen Theilen (formelle) Gesetzeskraft, sei es provisorische oder defi-

[26]) § 37, al. 8 G.-O. d. Abg. H. § 36, al. 3 G.-O. d. H. H.

[27]) Die Nothverordnungvorlage muss den Gesetzentwürfen gleichgehalten werden.

[28]) Lediglich kleinere Übelstände in der Textirung können gelegentlich der dritten Lesung behoben werden. [§ 40, al. 3, 4 G.-O. d. Abg. H. § 37, al. 3 G.-O. d. H. H.] — Von dem oben geschilderten Vorgange kann abgewichen werden, wenn Dringlichkeitsanträge gemäß § 42 [Abg. H.] beziehungsweise § 38 [H. H.] der Geschäftsordnung gestellt und angenommen werden.

nitive, hat, in anderen Theilen aber keine Gesetzeskraft. Die Nothverordnung kann daher vom Parlamente entweder genehmigt oder nicht genehmigt, sie kann aber nicht theilweise genehmigt und theilweise verworfen werden. Wenn daher dennoch der Fall eintreten sollte, dass bei der speciellen Abstimmung über die einzelnen Theile der Nothverordnung die Beschlüsse verschiedenartig ausfallen, oder genauer: wenn auch nur bezüglich eines Theiles der Nothverordnung der Beschluss gefasst wird, dieser Theil werde nicht genehmigt, dann ist die Nothverordnung in allen ihren Theilen gefallen. Denn die Nothverordnung kann nur dann als genehmigt betrachtet werden, wenn sie in allen ihren Theilen genehmigt ist.

Sollte indessen der Reichsrath die Absicht hegen, die Nothverordnung zu modificiren, so kann diese Absicht verwirklicht werden, indem über die Nothverordnung zunächst gar kein Beschluss gefasst, und jene Textirung, welche der Reichsrath wünscht, als Gesetzentwurf beschlossen wird.[29]) In diesem Falle hängt es von der Regierung bezw. der Krone ab, ob der Beschluss des Reichsrathes sanctionirt wird. Geschieht letzteres nicht, so kann der Reichsrath die Nothverordnung noch immer verwerfen. Wird dagegen die Sanction ertheilt und der Gesetzentwurf als Gesetz publicirt, so wird nach dem Principe der Derogation die Nothverordnung durch das neue Gesetz aufgehoben, und es wäre daher nunmehr eine parlamentarische Verhandlung über die Nothverordnung nur vom Standpunkte der Verwaltungscontrole bezw. der Ministerverantwortlichkeit von Bedeutung. Für den Rechtszustand, d. h. für die der Nothverordnung zukommende Gesetzeskraft wäre sie ohne Belang. In der eben erörterten Weise wurde die Nothverordnung vom 7. October 1868 Nr. 136 R.-G.-Bl. durch das Gesetz vom 5. Mai 1869 Nr. 66 R.-G.-Bl. und die Nothverordnung vom 8. Mai 1870 Nr. 72 R.-G.-Bl. durch das Gesetz vom 23. Mai 1871 Nr. 45 R.-G.-Bl. aufgehoben und ersetzt.

Es wurde wiederholt der Fall erwähnt, dass der Reichsrath die Nothverordnung nicht genehmigt, sie verwirft, ablehnt, ihr die verfassungsmäßige Genehmigung versagt u. s. w. Es ist nunmehr die Frage zu beantworten, in welcher Form der durch diese Ausdrücke umschriebene Beschluss gefasst wird. Die parlamentarische Courtoisie hat dazu geführt, dass die Ablehnung einer Vorlage nicht direct beantragt, sondern über die betreffende Vorlage mit oder ohne Motivirung zur Tagesordnung über-

---

[29]) Vgl. *Laband*, Staatsr. 1. Aufl. I. Bd. S. 513, N. 2. Ähnlich 2 Aufl. I. Bd. S. 281, N. 1, wo jedoch *Laband* zwischen den Nothverordnungen für Elsass-Lothringen und den delegirten Verordnungen auf Grund specieller Reichsgesetze nicht unterscheidet.

gegangen wird.[30]) In seiner Wirkung ist der Übergang zur Tagesordnung der Ablehnung gleich. Nur die Form ist eine höflichere und mildere, als sie bei einem directen Ablehnungsantrage wäre. Gleichwohl würde es dem § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung wenig entsprechen, wollte man auch bei der Nothverordnung den Übergang zur Tagesordnung als einen zulässigen Beschluss ansehen. Die „Nichtgenehmigung" der Nothverordnung, welche § 14 als einen Erlöschungsgrund der provisorischen Gesetzeskraft ansieht, ist kein negativer Act, keine bloße Unterlassung, sondern ein ausdrücklicher Beschluss, welcher direct auf die Beseitigung der Nothverordnung, auf ihre Vernichtung abzielt. Bei anderen Vorlagen genügt der Übergang zur Tagesordnung, weil sie nur dann existent werden, wenn sie vom Reichsrathe angenommen werden. Die stillschweigende Nichtannahme, so wie die durch concludente Beschlüsse (Übergang zur Tagesordnung) ausgedrückte Nichtannahme ist der positiven, ausdrücklichen Nichtannahme in ihrer Wirkung gleich. Bei der Nothverordnung hingegen könnte der Übergang zur Tagesordnung dahin aufgefasst werden, dass der Reichsrath einen positiven Beschluss über die Nothverordnung zunächst noch nicht fasst, noch nicht fassen will, dass er die Nothverordnung nicht verwirft, und es könnte demnach der Zweifel entstehen, ob die Nothverordnung gilt oder nicht. Aus diesen Gründen muss gefordert werden, dass der Reichsrath geradezu in klaren Worten ausspricht, dass der Nothverordnung die verfassungsmäßige Genehmigung verweigert werde.

Der gesetzlichen Vorschrift gemäß ist die Nothverordnung zuvörderst dem Abgeordnetenhause vorzulegen. Daraus folgt aber nicht mit Nothwendigkeit, dass das Abgeordnetenhaus die Berathung über die Nothverordnung früher beginnen oder mit dieser Berathung früher fertig werden, also früher Beschluss fassen müsse, als das Herrenhaus. Jenes Haus, welches die Nothverordnung früher genehmigt — mag dies nun das Abgeordnetenhaus oder das Herrenhaus sein, und mag der Beschluss aus der Initiative des Hauses oder über Antrag der Regierung gefasst worden sein — muss seinen Beschluss dem andern Hause mittheilen.[31]) Denn diese Genehmigung ist eine einseitige, solange nicht auch die Genehmigung des anderen Hauses vorliegt. Erst wenn die Nothverordnung von beiden Häusern übereinstimmend genehmigt ist, tritt an die Stelle der provisorischen Gesetzeskraft die definitive. Gleichgiltig ist hiebei, ob auch die Motive in beiden Häusern die gleichen sind, wenn man über-

[30]) § 38, al. 5 G.-O. d. Abg. H. § 29, al. 5 G.-O. d. H. H. — In Preußen ist ein Übergang zur Tagesordnung über Gesetzesvorlagen oder Anträge der Regierung oder des anderen Hauses unstatthaft. — *Bornhak*, Preuß. Staatsr. I. Bd. S. 420.

[31]) § 10 G.-O. d. R.-R. § 76 G.-O. d. Abg. H. § 61 G.-O. d. H. H.

haupt bei dem Beschlusse eines Parlamentes von Motiven sprechen kann, wo die Abgabe der Stimme seitens jedes einzelnen Abgeordneten ohne Angabe der Gründe erfolgt.[32]) Wird die Nothverordnung in jenem Hause, welches zuerst Beschluss gefasst hat, verworfen, so fällt jede weitere Verhandlung weg. Die Nothverordnung hat aufgehört, zu existiren. Das andere Haus kann sich mit der Nothverordnung nicht mehr befassen. Vorgeschrieben ist indessen die Mittheilung an das andere Haus nicht, wohl aber die Mittheilung an die Regierung.[33]) Desgleichen ist der übereinstimmende Genehmigungsbeschluss beider Häuser von jenem Hause, welches zuletzt Beschluss fasst, der Regierung [und auch dem anderen Hause] mitzutheilen.[34])

Die Beschlussfassung über die Nothverordnung erfolgt in jedem Hause mit einfacher Majorität. Eine Zweidrittelmajorität kann niemals nothwendig sein, da die Nothverordnung eine Verfassungsänderung nicht beinhalten darf. Eine Nothverordnung, welche gleichwohl nach Ansicht des Reichsrathes eine Verfassungsänderung involvirt, müsste abgelehnt werden. Hiezu aber genügt, da es sich nicht um eine Verfassungsänderung, sondern um die Vermeidung bezw. Hintanhaltung einer solchen, somit gerade um das Gegentheil einer Verfassungsänderung, um die Verfassungserhaltung handelt, die einfache Majorität.[35])

Da das Rechtfertigungsverfahren nicht bloß den einen Zweck verfolgt, ein nachträgliches Votum des zur Mitwirkung an der Gesetzgebung berufenen Factors herbeizuführen, sondern auch dazu dient, dem Reichsrathe die Handhabe zur Controlirung der Verwaltung zu bieten, so kann der Beschluss des Reichsrathes neben der Genehmigung oder Ablehnung der Nothverordnung auch noch einen anderen Inhalt haben. Das betreffende Haus kann der Regierung sein Vertrauen oder Misstrauen votiren, im Wege einer Resolution die Bethätigung anderer Regierungsprincipien verlangen, äußersten Falls sogar die Ministeranklage erheben. Alle diese Eventualitäten sind aber für das Nothverordnungsrecht ohne

---

[32]) § 11 G.-O. d. R.-R. § 59, al. 4. G.-O. d. Abg. H. § 49 i. f. G.-O. d. H. H. — Vgl. im Gegensatze hiezu § 209 des Grundgesetzes für Sachsen-Altenburg, [bei *Störk* a. a. O. S. 425] welchem zufolge die Ablehnung eines Gesetzes seitens der Stände mit Anführung aller ihrer Gründe erfolgen muss, „damit der Landesherr den Gegenstand nochmals in Überlegung ziehen kann“.

[33]) § 10 i. f. G.-O. d. R. R. § 76 G.-O. d. Abg.-H. § 61 G.-O. d. H. H.

[34]) Ebenso verhält es sich dann, wenn die Nothverordnung erst im zweiten Hause abgelehnt wird.

[35]) Anders *Bischof* a. a. O. S. 137, welcher allerdings von seinem Standpunkte diese Frage in Verbindung bringt mit der, im österr. Staatsrechte ausdrücklich entschiedenen allgemeineren Frage nach der Zulässigkeit von Verfassungsänderungen im Nothverordnungswege.

Bedeutung, da sie gegenüber jeder anderen Regierungshandlung in gleicher Weise in Betracht kommen können.

Das Parlament ist im modernen Staate juristisch unabhängig und unverantwortlich. Die Unverantwortlichkeit der Gesetzgebung manifestirt sich nicht nur in der Unverantwortlichkeit der Krone, sondern auch in der Unverantwortlichkeit des Reichsrathes. Der Reichsrath hat daher keine Rechenschaft darüber abzulegen, warum er die Nothverordnung genehmigt oder nicht, und zwar umsoweniger, als, wie schon bemerkt, jedes einzelne Mitglied seine Stimme nur mit „Ja" oder „Nein" ohne jedwede Motivirung abgeben darf. Diese Unverantwortlichkeit des Reichsrathes ist aber nur eine formelle oder präciser ausgedrückt eine juristische. Es gibt kein Forum im Staate, vor welchem der Reichsrath sich zu rechtfertigen hätte. Trotzdem ist aber das Gesetz für den Reichsrath ebenso bindend, wie für alle anderen Organe des Staates. Auch der Reichsrath darf dort, wo er nicht nach freiem Ermessen, Recht schaffend vorgeht, wo er vielmehr eine fremde Handlung auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen hat, nicht nach Willkür, sondern nur nach Recht und Gesetz entscheiden.[36]) Darum ist es nicht ohne Wert, sich über die Principien klar zu werden, von welchen sich der Reichsrath bei der Beschlussfassung über die Nothverordnung leiten lassen muss.

Vor allem liegt es in der Natur der Sache, dass die erste der zu entscheidenden Fragen dahin geht, ob der zur Genehmigung vorgelegte Regierungsact thatsächlich eine Nothverordnung ist. Da für die Existenz einer Nothverordnung das Vorhandensein der formellen Voraussetzungen des § 14 erforderlich ist, so deckt sich diese Frage mit der Untersuchung, ob den Formvorschriften des § 14 genügt ist. Diese Untersuchung muss der Reichsrath genau in derselben Weise vornehmen, wie der Richter und überhaupt jeder, an welchen der Imperativ der Nothverordnung gerichtet ist. Es ist daher rücksichtlich dieser Prüfung der formellen Seite der Nothverordnung lediglich auf die früheren Ausführungen zu verweisen. Der Reichsrath wird bei dieser Prüfung allerdings eine leichtere Stellung haben, als der Richter oder der Private, weil er zu der Regierung in näherer Beziehung steht und auf Grund der Geschäftsordnungen über alle ihm unklar scheinenden Umstände ohneweiters Aufklärungen zu verlangen berechtigt ist. Das Resultat, zu welchem der Reichsrath gelangt, braucht mit dem Resultate der richterlichen oder anderweitigen Prüfung nicht übereinzustimmen, wie denn auch verschiedene Richter zu verschiedenen Resultaten kommen können. In dem Augenblicke aber, wo der Reichsrath ausgesprochen hat, der betreffende Regierungsact sei

[36]) *Jellinek*, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich S. 1—7, Gesetz und Verordnung S. 261—276.

keine Nothverordnung, weil die formellen Voraussetzungen der Nothverordnung fehlen, müssen sich auch die Richter und alle Staatsbürger dieser Auffassung des Reichsrathes anschließen. Denn der Beschluss des Reichsrathes, dass eine Nothverordnung nicht vorliege, hat nicht doctrinären Charakter. Er bringt nicht bloß eine Ansicht zum Ausdrucke, wie das Urtheil des Einzelnen, er gilt nicht bloß in der Anwendung auf den einzelnen Fall, wie das Urtheil des Richters, sondern er ist gleichzuhalten mit der Ablehnung der Nothverordnung. Wenn der Reichsrath befindet, die sogenannte Nothverordnung sei keine Nothverordnung, so hat er die Nothverordnung verworfen. Denn als einfache Verordnung kann eine Regierungsemanation, welche sich als Nothverordnung bezeichnet, nicht angesehen oder aufrecht erhalten werden.[37]) Als Nothverordnung hört sie aber zu bestehen auf, sobald ihr die parlamentarische Genehmigung versagt wurde. Aus welchem Grunde letzteres geschah, ist gleichgiltig. Die thatsächliche Wirkung des reichsräthlichen Beschlusses wird davon abhängen, ob sich der Reichsrath in Übereinstimmung mit den Richtern und den maßgebenden Kreisen befand oder nicht. Im ersteren Falle führt der Reichsrathsbeschluss eine Änderung der Rechtspraxis nicht herbei, da sich die letztere ohnehin an die Nothverordnung nicht gehalten hat; im letzteren Falle dagegen wird jetzt erst, vom Zeitpunkte der Beschlussfassung des Reichsrathes, der Nothverordnung der Boden der thatsächlichen Wirksamkeit entzogen.

Ist die Frage, ob eine Nothverordnung vorliegt, im bejahenden Sinne entschieden, so wird das nächstliegende Thema für die weitere Untersuchung die Feststellung des Umstandes sein, ob der Nothverordnungsinhalt in den Wirkungskreis des Reichsrathes gehört. Dieser Umstand bezieht sich jedoch nicht mehr auf die formellen Qualitäten der Nothverordnung, sondern auf die materielle Verfassungsmäßigkeit derselben. Denn da die Nothverordnung, welche dem Reichsrathe zur Genehmigung vorgelegt wird, im Reichsgesetzblatte kundgemacht wurde,[38]) so kann sie

---

[37]) Anders ist natürlich der Fall zu behandeln, wenn sich die Nothverordnung nicht einmal als solche bezeichnet [durch Berufung auf § 14], und wenn eben deshalb der Reichsrath die formellen Voraussetzungen einer Nothverordnung nicht für gegeben erachtet. In diesem Falle behält die irriger- [oder vielleicht vorsichts-] weise dem Rechtfertigungsverfahren zugeführte einfache Verordnung ihre Kraft, wofern ihr Inhalt überhaupt zulässiger Verordnungsinhalt ist.

[38]) Der Fall, dass eine im Landesgesetzblatte kundgemachte Nothverordnung dem Reichsrathe zur Genehmigung vorgelegt wird, wäre nur in dem Falle denkbar, wenn die Regierung der thereotischen Ansicht sein sollte, dass auch die Rechtfertigung der Landesnothverordnungen vor dem Reichsrathe zu erfolgen hat. Wenn in diesem Falle der Reichsrath die richtige Ansicht zur Geltung bringt, dass die Genehmigung dieser Nothverordnungen nicht vor sein Forum gehöre, so liegt hierin

nur als Reichsnothverordnung Geltung haben, oder sie hat überhaupt keine Geltung. Für den Richter ist aber, wie oben ausgeführt wurde, die Frage, ob die Anordnung der Nothverordnung nicht etwa in die Landesgesetzgebung fällt, nicht discutirbar, da die Abgrenzung des Wirkungskreises des Reichsrathes und der Landtage eine nur die Regierung und die Parlamente betreffende Angelegenheit ist, über welche der Richter *ex professo* niemals ein Urtheil abgeben kann, und die er daher nicht zum Beweggrunde seiner Entscheidung machen darf. Wenn nun der Reichsrath seine Competenz ablehnt, somit ausspricht, die Nothverordnung wäre nicht als Reichsnothverordnung, sondern höchstens als Landesnothverordnung zu erlassen gewesen, so liegt hierin nicht nur ein Competenzstreit zwischen Regierung und Reichsrath, nicht nur die *a limine*-Abweisung eines von der Regierung gestellten Ersuchens, sondern es liegt hierin wiederum die Verwerfung der Nothverordnung. Denn es ist der Regierung durch die Publication im Reichsgesetzblatte die Möglichkeit benommen, nach dem ablehnenden Beschlusse des Reichsrathes an den betreffenden Landtag zu appelliren, selbst wenn die Frist hiezu noch nicht verstrichen sein sollte. Der Beschluss des Reichsrathes ist daher auch in diesem Falle ein definitiver. Die Nothverordnung ist nicht bloß dermalen, sondern für immer abgelehnt.

In gleicher Weise, wie die Frage nach seiner Competenz, hat der Reichsrath die weiteren Fragen zu beantworten, ob die Nothverordnung zu einer Zeit erlassen wurde, wo von dem Nothverordnungsrechte Gebrauch gemacht werden durfte, und ob der Inhalt der Nothverordnung ein verfassungsmäßig zulässiger ist. Diese drei Umstände — reichsräthliche Competenz, Erlassung in den Reichsrathsferien und inhaltliche Zulässigkeit der Nothverordnung — kann man als die Voraussetzungen der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung bezeichnen. Diese materielle Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, ist dem Richter nach Art 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt verwehrt. Wenn aber das Parlament hierüber Beschluss fasst, so erscheint es dennoch seinerseits als Richter. Es urtheilt darüber, ob die Regierung sich innerhalb der verfassungsmäßigen Schranke gehalten hat, es fällt eine dem Richterspruche adäquate Sentenz. Der Inhalt dieser Sentenz ist natürlich wiederum nur die Genehmigung oder Ablehnung der Nothverordnung in der bekannten Form. Als Besonderheit muss jedoch hervorgehoben werden, dass bis zu dieser Phase der Prüfung die Verantwortlichkeit der Regierung für die Verfassungsmäßigkeit ihrer Handlungen

nicht die Verwerfung der Nothverordnung, und es ist nun Sache der Regierung, wofern die Vorlagefrist nicht bereits versäumt ist, die Rechtfertigung vor dem competenten Landtage einzuleiten.

in Betracht kommt. In diesem Stadium seiner Untersuchung kann der Reichsrath noch die Consequenz der Ministerverantwortlichkeit ziehen. Er kann an die Verweigerung der verfassungsmäßigen Genehmigung der Nothverordnung weitere Beschlüsse knüpfen, welche dahin abzielen, die Verantwortlichkeitsfolgen eintreten zu lassen. Er kann äußersten Falls die Anklage bei dem Staatsgerichtshofe erheben. Ein Zwang, diese Consequenzen zu ziehen, liegt jedoch nicht vor. Von dem Anklagerechte wird nicht auf Grund des Legalitätsprincipes, sondern auf Grund des Opportunitätsprincipes Gebrauch gemacht. Es ist möglich, dass die Regierungshandlung objectiv sich als verfassungswidrig darstellt, während subjectiv ein Verschulden der Regierung nicht vorliegt, weil diese die Absicht, die Verfassung zu verletzen, nicht hatte. Aber auch, wenn dies nicht der Fall ist, auch dann, wenn subjectiv ein Verfassungsbruch oder eine Gesetzesverletzung auf Seite der Regierung vorliegt, selbst dann ist das Parlament weder juristisch noch moralisch gehalten, den folgenschweren Anklagebeschluss zu fassen. Der Anklagebeschluss ist daher immer eine Action des Reichsrathes, welche mit dem Beschlusse über die Verwerfung der Nothverordnung juristisch nichts zu thun hat. Er kann zeitlich mit dem letzteren zusammenfallen. Juristisch ist er ganz selbständig und unabhängig.[39]) Es genügt daher, angedeutet zu haben, dass die Verantwortlichkeitsfolgen bei der Berathung und Beschlussfassung über die Nothverordnungsvorlage zur Sprache kommen können.

Wenn der Reichsrath alle bisher besprochenen Requisite bei der Nothverordnung vorgefunden hat, so wird er, um sein Votum abgeben zu können, noch prüfen müssen, ob die Erlassung der Nothverordnung zu der Zeit, wo letztere eben erlassen wurde, dringend nothwendig war. Die Beschränkung des Nothverordnungsrechtes auf Fälle dringender Nothwendigkeit ist im § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung ausgesprochen, und es ist diese Beschränkung daher eine verfassungsrechtliche. Es könnte somit das Merkmal der „dringenden Nothwendigkeit“ gleichfalls als Voraussetzung der „materiellen Verfassungsmäßigkeit“ angesehen und den eben besprochenen Merkmalen als gleichwertig

[39]) Vgl. *E. Ullmann* in der Tübinger Zeitschr. 1868 S. 346: „In dem Falle, da die nachträgliche Prüfung der Nothverordnung in materieller Beziehung einen Mangel ergibt . . . . . . wird für die Nothverordnung die Contrasignatur derselben durch das Gesammtministerium oder den bezüglichen Staatsminister praktisch wichtig, insofern der Vertretungskörper von dem ihm in Folge der Verantwortlichkeit der Minister zustehenden Anklagerechte Gebrauch machen kann. Ob wirklich Gebrauch gemacht werde oder nicht, das ist die wirkliche Ausübung dieses Rechtes, ist eine rein politische Frage des einzelnen Falles, die wesentlich bestimmt erscheint durch Zweckmäßigkeitsgründe und die wahrscheinlichen Folgen der Durchführung eines Staatsprocesses.“

zur Seite gestellt werden. Wie bereits früher ausgeführt wurde, sind wir jedoch der Ansicht, dass dies nicht der Fall ist. Die dringende Nothwendigkeit, welche die Verfassung allerdings fordert, ist ein viel zu flüssiges Moment, ein viel zu vager Begriff, eine viel zu subjective Voraussetzung, als dass man von ihrem Vorhandensein die Verfassungsmäßigkeit abhängig machen und im Falle des Nichtvorhandenseins der dringenden Nothwendigkeit die Regierung eines verfassungswidrigen Vorganges beschuldigen könnte. Die Beurtheilung der dringenden Nothwendigkeit fällt, wie wir oben ausreichend begründet zu haben glauben, in das discretionäre Ermessen der Regierung.[40]) Allerdings ist der Reichsrath trotzdem berechtigt, die dringende Nothwendigkeit zu überprüfen. Allein, indem er dies thut, will er nicht mehr den Vorgang der Regierung kritisiren, ein objectives Urtheil darüber fällen, ob die Regierung nach Recht oder Gesetz vorgegangen ist, sondern er will das Substrat schaffen für seinen gleichfalls discretionären Beschluss über die Annahme oder Nichtannahme der Nothverordnung. Wenn also hierin die Ansichten der Regierung und des Reichsrathes auseinandergehen, wenn das Parlament der Ansicht ist, die Nothverordnung sei nicht dringend nothwendig gewesen, so wird der letzteren die verfassungsmäßige Genehmigung allerdings versagt werden. Allein hierin liegt nicht oder muss nicht liegen ein Misstrauensvotum gegenüber der Regierung, sondern vielmehr die Bethätigung des freien Entscheidungsrechtes in Sachen der Gesetzgebung. Berücksichtigt muss hiebei werden, dass es für das Parlament weniger schwierig ist, die dringende Nothwendigkeit zu beurtheilen, als für die Regierung, weil zur Zeit, wo über die Rechtfertigung berathen wird, bereits reichhaltige Erfahrungen über die Wirkungen der Nothverordnung vorliegen können, und weil es immer leichter ist, die Nothwendigkeit einer Maßregel nach deren Vornahme zu beurtheilen, als im Momente der letzteren, zumal die vorhandene oder befürchtete Gefahr in hohem Maße geeignet ist, das Urtheil zu trüben. Wenn daher der Reichsrath den Nachweis nicht zu führen im Stande ist, — und er dürfte es wohl niemals im Stande sein — dass die Regierung selbst die Nothverordnung nicht für dringend nothwendig gehalten hat, so wird er aus seiner abweichenden Beurtheilung der Verhältnisse die Consequenzen der Ministerverantwortlichkeit nicht ziehen dürfen. Nicht als *iudex* erscheint das Parlament in diesem Falle, sondern als *arbiter*. Wo immer Ermessensfragen im Spiele sind, wird eine verschiedenartige Beurtheilung Platz greifen können und müssen. Namentlich über die Momente der Gefährlichkeit und der Nützlichkeit wird sich wohl selten volle Übereinstimmung und Einigkeit bei verschiedenen Beurtheilern erzielen lassen. Nichts-

[40]) S. 35 ff.

destoweniger hat aber das Parlament in dieser Frage das letzte Wort. Befindet es, dass die Nothverordnung nicht dringend nothwendig war, und versagt es demgemäß der Nothverordnung die verfassungsmäßige Genehmigung, so hat die Nothverordnung ihre provisorische Gesetzeskraft ebenso verloren, als wenn der Reichsrathsbeschluss sich auf die materielle Verfassungswidrigkeit stützen würde.

Hiemit wäre eigentlich der Kreis jener Fragen geschlossen, welche sich der Reichsrath, wenn er eine gewissenhafte Prüfung der Nothverordnung vornehmen will, vorzulegen hat. Denn wenn der Reichsrath alle eben besprochenen Momente bei der Nothverordnung thatsächlich vorfindet, so muss er zugeben, dass ihre Erlassung vollständig am Platze war, und muss sie demgemäß genehmigen. Nachdem aber der Reichsrath nicht bloß eine Prüfung der Gesetzmäßigkeit und Angemessenheit der Nothverordnung vornehmen muss, sondern auf Grund des ihm zustehenden Rechtes der Mitwirkung an der Gesetzgebung berufen ist, sich nach discretionärem Ermessen für eine Vorlage zu entscheiden, oder diese Vorlage abzulehnen, so können noch zwei Umstände vom Parlamente erwogen werden und auf den Beschluss des Reichsrathes motivirend einwirken:

1) Zunächst kann seit der Erlassung der Nothverordnung eine derartige Veränderung der Verhältnisse eingetreten sein, dass die Nothverordnung, so nothwendig sie auch seinerzeit war, gegenwärtig nicht mehr nothwendig ist. Jene Gefahren, welche durch die Nothverordnung gebannt werden sollten, können nunmehr bereits thatsächlich und definitiv gebannt sein, oder es können aus welchen Ursachen immer die Gründe, die zur Erlassung der Nothverordnung geführt haben, inzwischen weggefallen sein. Dieser geänderten Sachlage trägt der Reichsrath dadurch Rechnung, dass er die Annahme der Nothverordnung ablehnt.[41]) Sowie ein Gesetz beseitigt wird, wenn es sich nicht mehr als zweckmäßig erweist *(cessante ratione legis cessat lex ipsa)*, so wird auch die Nothverordnung in einem solchen Falle beseitigt. Nur ist die Beseitigung der noch nicht genehmigten Nothverordnung eine einfachere; sie kann erfolgen, ohne dass die Krone dem bezüglichen Reichsrathsbeschlusse beitritt.

2) Sodann können aber Differenzen zwischen dem Reichsrathe und der Regierung rücksichtlich des Inhaltes der Nothverordnung bestehen.

---

[41]) Dies geschah hinsichtlich der kais. Vdg. v. 28. Juli 1870, Nr. 93 R.-G Bl. Vgl. die Verordnung des Gesammtministeriums vom 11. März 1871, Nr. 17 R.-G.-Bl. („Da das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes diese Verfügung zwar unter den damals obwaltenden Verhältnissen als dringend geboten anerkannt, derselben jedoch mit Rücksicht auf die in der Zwischenzeit eingetretene Änderung der Verhältnisse die Genehmigung nicht zu ertheilen beschlossen hat.")

Beide Factoren sind darin einig, dass eine Anordnung zur Beseitigung gewisser Gefahren oder Übelstände nothwendigerweise geschaffen werden musste, dass ihr Fortbestand auch gegenwärtig noch nothwendig ist, und dass die Regierung diese Anordnung in einer vollkommen verfassungsmäßigen Weise schuf. Allein der Reichsrath befindet, dass diese Anordnung einen anderen Inhalt haben müsste, um den Gefahren wirksam zu steuern, die Übelstände gründlich zu beseitigen, und er wünscht daher eine Abänderung der Nothverordnung. Diesen Wunsch kann er, wie an früherer Stelle angedeutet wurde, in der Weise zur Geltung bringen, dass er den Beschluss über die Nothverordnung vertagt und den Entwurf eines Gesetzes beschließt, welches an Stelle der Nothverordnung zu treten bestimmt ist. Wird dieser Gesetzentwurf sanctionirt und publicirt, so ist die Nothverordnung durch das neue Gesetz beseitigt; erweist sich dagegen die Action des Reichsrathes als erfolglos, dann bleibt ihm nur die Wahl, die Nothverordnung zu genehmigen oder zu verwerfen. Natürlicherweise kann der Reichsrath auch gleichzeitig oder vor der Beschließung des Gesetzentwurfes die Nothverordnung genehmigen oder verwerfen; allein in einem solchen Falle bewahrt er sich nicht die Möglichkeit, seine Absicht zu realisiren. Denn hat er die Nothverordnung genehmigt, so ist das Schicksal des Gesetzentwurfes ganz in den Händen der Regierung, ohne dass die unter der Voraussetzung der Sanctionirung des Gesetzentwurfes erfolgte Genehmigung im Falle der Nichtsanctionirung rückgängig gemacht werden könnte; hat er sie aber verworfen, so tritt für eine unbestimmte Zeit das vor der Erlassung der Nothverordnung bestandene Vacuum in der Gesetzgebung ein, dessen Beseitigung eben als dringend nothwendig erkannt wurde.

Das Rechtfertigungsverfahren vor den Landtagen unterscheidet sich von jenem vor dem Reichsrathe insofern, als die Landtage aus einer einzigen Kammer bestehen und der Genehmigungsbeschluss somit nicht, wie bei dem Reichsrathe, ein Doppelbeschluss, sondern ein streng einheitlicher Beschluss ist. Die Rechte des Landtages gegenüber der Regierung und daher auch gegenüber der Nothverordnung sind im Wesentlichen die gleichen, wie die Rechte des Reichsrathes. Auch der Landtag braucht auf die Einbringung der Nothverordnungsvorlage nicht zu warten; er kann nicht nur diese Vorlage urgiren, sondern auch, ohne dieselbe abzuwarten, die Berathung über die Nothverordnung eröffnen. Diese Berechtigung fließt mit Nothwendigkeit aus der Bestimmung der Landesordnungen, [42]) dass der Landtag berufen ist, über kundgemachte allgemeine Gesetze und Einrichtungen zu berathen und Anträge zu stellen, und aus dem den Landtagsabgeordneten zustehenden Rechte, Initiativanträge ein-

[42]) § 19, [20] Z. 1 a.

zubringen.[43]) Auch die an den Landtag gelangenden Regierungsvorlagen sind vor allen anderen Berathungsgegenständen in Verhandlung zu nehmen und zu erledigen.[44]) Im Übrigen sind die Geschäftsordnungen der Landtage für die formelle Behandlung der Nothverordnungsvorlage entscheidend. Was die inhaltliche Prüfung der Nothverordnung anbelangt, so kommen auch diesbezüglich dieselben Grundsätze zur Anwendung, wie im Reichsrechte. Nur muss hervorgehoben werden, dass dem Landtage das Recht fehlt, die Ministeranklage zu erheben. Dieses Recht steht nur dem Reichsrathe zu, mit welchem aber der Landtag in unmittelbare Beziehung nicht treten darf.[45])

Über die Competenzfrage entscheidet der Landtag ebenso selbständig, wie der Reichsrath. Wenn er glaubt, dass eine Landesnothverordnung nicht in das Landesrecht, sondern in das Reichsrecht gehört, so bringt er diese seine Anschauung dadurch zum Ausdrucke, dass er der Nothverordnung die Genehmigung versagt. Sowohl der Reichsrath, als die Landtage können somit rücksichtlich der Nothverordnung ihrer Ansicht über die Competenzvertheilung dann zum Siege verhelfen, wenn sie im Gegensatze zur Regierung eine Angelegenheit als nicht in ihrer Competenzsphäre gelegen ansehen. Dieser Fall wird sich begreiflicherweise seltener ereignen. Der häufigere Fall, dass ein Vertretungskörper eine Competenz anspricht, welche die Regierung nicht anerkennt, kann in gleich entschiedener Weise nicht zu Gunsten des Parlamentes ausgetragen werden. Wenn beispielsweise die Regierung eine Nothverordnung, sei es eine Reichs- oder eine Landesnothverordnung, erlässt, und sowohl die Reichs- als die betreffende Landesvertretung den Gegenstand als vor ihr Forum gehörig reclamirt, so wird dieser Umstand auf die Rechtfertigung der Nothverordnung keinen Einfluss ausüben, da die Regierung die Nothverordnung dennoch nur jenem Vertretungskörper vorlegen wird, für welchen sie sich schon durch die Form der Publication der Nothverordnung entschieden hat, und dieser Vertretungskörper wird selbstverständlich in die meritorische Behandlung der Vorlage eingehen.[46]) Dem anderen Vertretungskörper, welcher sich hiedurch für gekränkt erachtet, stehen in einem solchen Falle die mehr oder minder erfolgreichen parlamentarischen Kampfmittel zu Gebote, welche nicht dem

---

[43]) § 35 (34) lit. c. L.-O.

[44]) § 36 (35) L.-O.

[45]) § 15 d. Ges. v. 12. Mai 1873, Nr. 94 R.-G.-Bl.

[46]) Wenn er dies aber nicht thun, sondern sich für incompetent zur Berathung über die Nothverordnung erklären sollte, so gilt dieser Beschluss nach dem früher Gesagten als Ablehnung der Nothverordnung, hat also bezüglich der Competenzfrage keine besonderen Wirkungen.

Gesetzgebungsgebiete beziehungsweise der Stellung des Parlamentes als Gesetzgebungsfactor angehören.

3.

Mit dem Verwerfungsbeschlusse eines Hauses oder mit den übereinstimmenden Genehmigungsbeschlüssen beider Häuser des Reichsrathes erreicht das Verfahren betreffend die Rechtfertigung der Nothverordnung sein Ende. Das Provisorium, welches durch die Erlassung der Nothverordnung geschaffen wurde, ist hiemit abgeschlossen. Entweder verwandelt sich der bisherige provisorische Zustand in einen definitiven, oder er wird zu Gunsten der vor der Erlassung der Nothverordnung bestandenen Rechtslage beseitigt. Für die Regierung erwächst in beiden Fällen die Verpflichtung, den Beschluss des Reichsrathes zu publiciren. Im Einzelnen ist aber die Wirkung des reichsräthlichen Beschlusses sowohl der Regierung, als der Bevölkerung gegenüber verschieden, je nachdem die Nothverordnung genehmigt oder nicht genehmigt wurde. Diese beiden Fälle sind demnach getrennt zu behandeln.

Wir befassen uns zunächst mit dem Falle, dass die Nothverordnung vom Reichsrathe nicht genehmigt wurde. Die Nichtgenehmigung hat zweifellos zur Folge, dass die provisorische Gesetzeskraft, welche der Nothverordnung bisher innewohnte, hinfällig wird, u. zw. wirkt der Reichsrathsbeschluss *ipso jure*, ohne dass es einer Publication dieses Beschlusses durch die Regierung bedürfte. Die Publication ist, wie bereits erwähnt, vorgeschrieben, hat aber auch hier ebenso, wie im Falle des fruchtlosen Verstreichens der Vorlagefrist, nur die praktische Bedeutung einer Bekanntmachung, nicht aber rechtserzeugende (bzw. rechtsvernichtende) Wirkung. [1]) Um ihrem Zwecke, die Bevölkerung schleunigst und rechtzeitig von dem Erlöschen der provisorischen Gesetzeskraft zu verständigen, entsprechen zu können, muss die ministerielle Publication nach Vorschrift des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung

---

[1]) Vgl. die oben (S. 175 f., Note 10, 11, 13) angegebene Literatur. — Die Frage, ob die Nothverordnung durch die Ablehnung seitens der Kammern *ipso iure* erlischt, wird in verschiedenen Ländern verschieden beantwortet, und ist auch nach allgemeinem Staatsrechte streitig. Vgl. z. B. *Bischof* a. a. O., S. 117. *Gerber*, Grundzüge S. 148. *Zöpfl*, Grundsätze II. Bd., S. 379, N. 6 und 7. *Zachariae*, Deutsches Staats- und Bundesrecht II. Bd., S. 178, N. 13. *Laband*, Staatsr. 2. Aufl., I. Bd., S. 771 f. *G. Meyer*, Staatsr. S. 411. *Rönne*, Staatsr. d. preuß. Mon. 3. Aufl., I. Bd., 1. Abth., S. 194. *Arndt*, Verfassungsurkunde S. 126 f. *Bornhak*, Preuß. Staatsr. I. Bd., S. 516. — Mitunter ist in der Verfassung ausgesprochen, dass die nicht genehmigte Nothverordnung mit dem Ende der Landtagssession außer Kraft tritt. (Vgl. § 61 des revid. Grundgesetzes über die Verfassung des Großherzogthumes Sachsen-Weimar-Eisenach bei *Störk* a. a. O., S. 286. *G. Meyer* a. a. O., S. 411, N. 4.)

sofort erfolgen. Da es hiezu nicht erforderlich ist, dass die erste Publication gerade im Reichsgesetzblatte erfolge, so muss die Regierung dafür Sorge tragen, dass auf dem möglichst kürzesten und raschesten Wege z. B. durch das nächsterscheinende officielle Blatt die Bekanntmachung erfolge. Die Regierung muss und darf unter Umständen nicht abwarten, bis sie den Reichsrathsbeschluss im Wege des Präsidiums des betreffenden Hauses zugemittelt erhält. Sie erfährt den Beschluss sofort, wenn er vom Präsidium verkündet wird. Von diesem Augenblicke an tritt für die Regierung die Verpflichtung des § 14 al. 3 des cit. Grundgesetzes ein. Die Form der Publication des Reichsrathsbeschlusses ist die gleiche, wie bei der Publication des fruchtlosen Ablaufs der Vorlagefrist. Es wird daher auf die Ausführungen über diese letztere Publication verwiesen.

Wenn nun auch der Ablehnungsbeschluss des Reichsrathes unmittelbar die Wirkung hervorbringt, dass die Nothverordnung hinfällig wird, so tritt diese Wirkung gleichwohl nicht augenblicklich ein. Wie bereits früher bemerkt wurde, [2]) muss hinsichtlich der Wirksamkeit der Gesetze und Verordnungen der Tag als der kleinste, nicht weiter theilbare Zeitabschnitt angesehen werden. An einem und demselben Tage kann rücksichtlich einer und derselben Frage nur ein und dasselbe Gesetz gelten; nicht zu einer bestimmten Stunde oder Minute im Laufe des Tages beginnt die Wirksamkeit eines neuen Gesetzes, sondern immer mit dem Beginne eines neuen Tages. Bei Beginn jenes Tages, in dessen Verlauf eines der beiden Häuser des Reichsrathes die Nothverordnung ablehnt, hat die letztere noch ihre provisorische Gesetzeskraft besessen. Folglich muss ihr diese provisorische Gesetzeskraft auch noch während der restlichen Tagesdauer zukommen. Würde man dies nicht für richtig halten und dem Parlamentsbeschlusse augenblickliche Wirkung zuschreiben, so käme man in der Praxis zu den größten Schwierigkeiten. Denn wie kann in dem Momente, wo der Präsident den Beschluss des Hauses verkündet, in allen Theilen des Reiches plötzlich die Nothverordnung außer Kraft treten, in einem Zeitpunkte, wo selbst eine telegraphische Nachricht in die einzelnen Kronländer noch nicht gelangen konnte? Ja selbst für die Reichshauptstadt wäre der bezeichnete Augenblick jedenfalls ein zu früher. Denn in dem gedachten Zeitpunkte kann die Bevölkerung Wiens, insoweit sie nicht im Parlamentsgebäude anwesend ist, von dem Beschlusse des betreffenden Hauses noch keine Kenntnis haben. Will man demnach nicht etwas praktisch Unmögliches und Unwirksames als geltendes Recht ansehen, so kann man eine sofortige d. h. augenblickliche Außerkraftsetzung der abgelehnten Nothverordnung nicht

[2]) S. 122.



annehmen. Ein gewisses *spatium* muss immer vorhanden sein, und da ein längeres *spatium*, als bis zum Beginn des auf die Beschlussfassung folgenden Tages, sich gesetzlich nicht begründen lässt, so muss man sich mit dieser Zeitfrist begnügen. Übrigens ist diese Frist, welche nach Stunden zählt, bei den modernen Verkehrsverhältnissen ausreichend, da nicht nur die Vorkommnisse der Parlamentssitzung am nächsten Morgen schon überall in Österreich bekannt sein können und werden, sondern selbst eine Regierungskundmachung zu dieser Zeit bereits erflossen sein und allgemeine Verbreitung gefunden haben kann. Die Publication im Reichsgesetzblatte kann dessen ungeachtet später erfolgen.

Die Wirkung des ablehnenden Reichsrathsbeschlusses ist die, dass die Nothverordnung alle und jede Geltung verliert. Dass nicht etwa jene Acte, welche während der provisorischen Giltigkeit der nunmehr beseitigten Nothverordnung auf Grundlage der letzteren geschaffen wurden, ihre Giltigkeit verlieren, wurde an früherer Stelle ausgeführt.[3]) Dagegen fallen mit der Nothverordnung auch jene allfälligen Regierungsverordnungen fort, welche in Ausführung der ersteren erlassen wurden, weil sich diese Verordnungen nunmehr als gesetzwidrig darstellen. Die bisherigen A n w e n d u n g s f ä l l e dieser Regierungsverordnungen sind indessen geradeso zu behandeln, wie die A n w e n d u n g s f ä l l e der Nothverordnung selbst, d. h. es gilt für die Beurtheilung derselben der Rechtszustand zur Zeit ihres Eintrittes. Da nun zu dieser Zeit die Nothverordnung voraussetzlich Geltung, wenn auch nur provisorische Geltung, hatte, so behalten sie ihre Giltigkeit auch nach Wegfall der Nothverordnung. Im Einzelnen gelten hier die Rechtssätze betreffend die zeitliche Collision der Gesetze.[4])

Ob die Nothverordnung ihre provisorische Gesetzeskraft verloren hat, ist eine der Prüfung des Richters, sowie der übrigen Bevölkerung

---

[3]) S. 126. Vgl. *Gerber* a. a. O., S. 149: „Die Auflösung hat keine rückwirkende Kraft.“ Ebd. N. 7: „Eine rückwirkende Kraft der Auflösung, wie sie eine privatrechtliche Anschauung der Sache ergeben möchte, würde mit dem Wesen staatsrechtlicher Acte dieser Art unvereinbar sein.“ *Jellinek*, Ges. u. Vdg. S. 377. *Zöpfl*, a, a. O., II. Bd., S. 879 V. *Meyer*, a. a. O., S. 411. *Laband*, Staatsr. 1. Aufl., I. Bd., S. 514., 2. Aufl., I. Bd., S. 772. *Rönne*, a. a. O., S. 194. *Bornhak*, a. a. O., I. Bd., S. 516 f. *Arndt*, a. a. O., S. 127. — Eine ausdrückliche Bestimmung enthält hierüber das revidirte Staatsgrundgesetz für das Fürstenthum Reuß Jüngerer Linie § 67 al. 2: (bei *Störk* a. a. O., S. 541) „Aus der versagten Zustimmung des Landtages zu einer solchen Verordnung folgt nicht, dass diese auf die seit ihrem Erlasse vergangene Zeit unwirksam werde.“

[4]) Enthielt die Nothverordnung derogatorische Bestimmungen, so wird durch die Nichtgenehmigung die Derogation hinfällig, und es treten die Gesetze und Verordnungen, denen durch die Nothverordnung derogirt wurde, *ipso iure* wieder in Kraft. Vgl *G. Meyer*, a. a. O.

zugängliche Frage. Richter und Bevölkerung müssen sich jedoch mit dem Ausspruche des Präsidiums des betreffenden Hauses begnügen und sind nicht berechtigt, den internen Vorgängen der Parlamentssitzung nachzugehen und zu prüfen, ob der Beschluss thatsächlich in jener Weise gefasst worden ist, wie er vom Präsidententische aus publicirt wurde, und ob das Haus beschlussfähig war, ob die Abgeordneten ordnungsmäßig gewählt waren u. s. w. Diese internen Vorgänge sind für jeden Außenstehenden ohne unmittelbare Bedeutung. Für alle Betheiligten gilt als Beschluss des Hauses nur der vom Präsidium bekannt gegebene Beschluss. Schwierigkeiten könnten sich nur dann ergeben, wenn das Präsidium eine authentische Richtigstellung seiner früheren Kundgebung eintreten ließe. Erfolgt diese Richtigstellung noch in derselben Sitzung oder wenigstens an demselben Tage, so gilt natürlich die richtig gestellte Bekanntmachung. Liegt aber zwischen der Richtigstellung und der ursprünglichen Bekanntgabe des Abstimmungsresultates ein nach Tagen zählendes Intervall, so ist die dadurch geschaffene Rechtsunsicherheit eine unheilbare, und mit Rücksicht hierauf ist wohl anzunehmen, dass eine derartige Correctur nicht vorgenommen werden wird. Es ist übrigens parlamentarische Tradition, dass es bei einer vom Präsidium ausgehenden Bekanntmachung unter allen Umständen zu verbleiben hat.

Hat die Regierung den Reichsrathsbeschluss vorschriftsmäßig publicirt, so ist die Prüfung des Umstandes, ob die Nothverordnung ihre provisorische Gesetzeskraft verloren hat, wesentlich erleichtert. Der Richter und die übrige Bevölkerung kann sich in diesen Falle — solange ein begründeter Zweifel an der Richtigkeit der ministeriellen Kundmachung nicht besteht, und ein solcher Zweifel kann in diesem Falle wohl niemals bestehen — mit der Kundmachung des Gesammtministeriums begnügen und diese letztere demnach ohne jede weitere Prüfung für richtig halten. Für diese Kundmachung spricht also dieselbe *praesumptio juris*, wie für die ursprüngliche Publication der Nothverordnung.

Die Bedeutung, welche dem Verwerfungsbeschlusse eines der beiden Häuser des Reichsrathes zukommt, ist dem eben Erörterten zufolge eine ganz außerordentliche. Es ist ein einzig dastehender Ausnahmsfall, dass das Parlament mittelst seines Beschlusses, der von der Regierung zwar publicirt werden muss, aber zu seiner Giltigkeit und Wirksamkeit dieser Publication nicht bedarf, die unmittelbare, nicht erst von der kaiserlichen Sanction abhängige Wirkung hervorruft, dass eine mit gesetzlicher Kraft erlassene Anordnung hinfällig wird. Die österreichische Reichsvertretung ist ein unselbständiges Staatsorgan,[5]) d. h. sie ist in der Regel nicht im Stande einen unmittelbaren, den Staat und seine

[5]) *Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 210 i. f.

Unterthanen verpflichtenden Willen zu äußern. Von diesem Satze kennt unsere Verfassung nur eine einzige Ausnahme im Falle der Verwerfung der Nothverordnung. Diese Ausnahme findet ihren Erklärungsgrund und zugleich ihr Gegenstück in einer anderen, im Nothverordnungsrechte gleichfalls einzig dastehenden Ausnahme: Dass nämlich Verordnungen der Krone gesetzliche Kraft beigelegt wird, ehe der Reichsrath ihnen zugestimmt hat. Diese beiden Ausnahmen ergänzen sich gegenseitig und bestätigen durch ihre Zusammengehörigkeit die Regeln und Principien, von welchen unser Verfassungsleben beherrscht wird. Der normale Gang der Gesetzgebung setzt den übereinstimmenden Willen der Volksvertretung und der Krone voraus. Indem in Nothfällen die Competenz der Krone auch in Gesetzgebungssachen erweitert wird, geschieht dies nicht ohne eine Gegenconcession an das Parlament. Nicht nur der Regierung sind weitgehende Vollmachten durch das Nothverordnungsrecht eingeräumt, auch die Rechte des Parlamentes erfahren durch die Erlassung der Nothverordnung eine Erweiterung, allerdings aber eine solche, welche die interimistische Geltung der Nothverordnung nicht hindern kann und nur *pro futuro,* nicht auch *pro praeterito* Wirkungen hervorbringt.

Eine wesentlich geringere Bedeutung kommt dem Reichsrathsbeschlusse natürlich in dem Falle zu, wenn dieser in einem für die Nothverordnung günstigen Sinne ausfällt. Denn hiedurch wird in dem Bestande der Rechtsnormen eine unmittelbar wahrnehmbare Wirkung nicht hervorgebracht. Die Nothverordnung behält die gesetzliche Kraft, die sie bis dahin besaß. Der Unterschied liegt bloß darin, dass diese Gesetzeskraft nicht mehr eine provisorische, sondern eine definitive ist. Dieser Unterschied hat aber, wie bereits erörtert, auf die Wirkung der Nothverordnung keinen Einfluss. Wenn die Gesetzeskraft eine provisorische genannt wird, so wird damit die Möglichkeit ausgedrückt, dass diese Gesetzeskraft durch Eintritt einer der beiden Resolutivbedingungen hinfällig werden kann. Diese Möglichkeit wird verringert, sobald die erste Resolutivbedingung durch die Vorlage der Nothverordnung an den Reichsrath wegfällt, und sie wird gänzlich beseitigt, wenn der Nothverordnung die verfassungsmäßige Genehmigung ertheilt wird. Sowenig aber durch den Wegfall der ersten Resolutivbedingung in der Wirksamkeit der Nothverordnung eine Änderung eintritt, sowenig tritt eine solche Änderung nach Deficienz der zweiten Bedingung ein. Die verfassungsmäßige Genehmigung der Nothverordnung ist ein Befestigungsact, welcher der Nothverordnung Dauer, aber nicht erhöhte Wirksamkeit verleiht. Es ist daher die Kenntnis des Genehmigungsbeschlusses für den Richter und die übrige Bevölkerung von keinem wesentlichen Belange. Sobald die Nothverordnung dem Parlamente zur verfassungsmäßigen Behandlung vorgelegt ist, kann

sie (von dem Falle ihrer formellen Aufhebung im verfassungsmäßigen Wege abgesehen) [6]) nur durch ausdrückliche Verwerfung seitens der Volksvertretung beseitigt werden. Solange ein solcher Verwerfungsbeschluss nicht vorliegt, besteht die Nothverordnung fort und muss daher in der Praxis angewendet werden, selbst wenn niemals ein Genehmigungsbeschluss erfolgen sollte.

Bei dieser Sachlage erscheint die Frage nicht unberechtigt, ob die Regierung verpflichtet ist, den Genehmigungsbeschluss des Reichsrathes zu publiciren. [7]) Aus dem § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung lässt sich eine solche Verpflichtung nicht ableiten. Denn der § 14 fordert nur die sofortige Außerkraftsetzung der Nothverordnung im Falle der Nichtgenehmigung, trifft aber keine Anordnung für den Genehmigungsfall. Dennoch dürfte sich die Verpflichtung zur Publication des Genehmigungsbeschlusses aus der Vorschrift des Art. 10 des Staatsgrundgesetzes über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt vom 21. December 1867, Nr. 145 R.-G.-Bl. ableiten lassen. Dieser Bestimmung gemäß hat die Kundmachung der Gesetze mit Berufung auf die Zustimmung der verfassungsmäßigen Vertretungskörper zu erfolgen. Eine solche Zustimmung liegt bei der Nothverordnung zunächst nicht vor, und es wird daher bei letzterer die Berufung auf die parlamentarische Zustimmung durch die Berufung auf den Nothverordnungsparagraphen ersetzt. Wenn das Parlament die Nothverordnung genehmigt, so ist nunmehr die Möglichkeit gegeben, das Votum des Parlamentes nachträglich kundzumachen, und es entspricht vollkommen dem Gedanken, welcher in dem citirten Artikel 10 seinen verfassungsgesetzlichen Ausdruck findet, wenn die Regierung dieses Parlamentsvotum, sobald es abgegeben ist, in derselben Weise, wie ein Gesetz oder eine Nothverordnung zur öffentlichen Kenntnis bringt. [8]) Thatsächlich wird auch jedesmal die Genehmigung einer Nothverordnung vom Gesammtministerium in Verordnungsform im Reichsgesetzblatte publicirt, und es gelangt daher der entwickelte Gesichtspunkt in der Praxis zu voller Würdigung. [9]) Da eine weitergehende Bedeutung der Kundmachung des Genehmigungs-

[6]) Hievon handelt das letzte Capitel.

[7]) Nicht für wesentlich hält eine solche Verkündigung (bei Nothverordnungen für Elsass-Lothringen) *Laband*, Staatsr. 2. Aufl., I. Bd., S. 772. Ebenso *Bornhak*, a. a. O., S. 515.

[8]) Die Publication des Genehmigungsbeschlusses fordern *Ulbrich*, Staatsr. S. 598, *Pfaff-Hofmann*, Comm., I. Bd., S. 134, N. 39.

[9]) Vgl. z. B. die Kundmachung des Gesammtministeriums vom 30. April 1891, Nr. 56 R.-G.-Bl. in Betreff des Beschlusses des Reichsrathes über die Kais. Verordnung vom 13. März 1891 (Nr. 38 R.-G.-Bl.), womit die Verwendungsdauer mehrerer, mit Ende März 1891 erlöschender Credite verlängert wurde.

beschlusses jedoch nicht zukommt, so ist eine besondere Eile für diese Kundmachung nicht geboten. Es kann also bis zum normalen Erscheinen des Reichsgesetzblattes zugewartet werden. Die Publication des Genehmigungsbeschlusses ist eine einheitliche, d. h. es wird nicht der Beschluss der beiden Häuser des Reichsrathes abgesondert publicirt, was ja keinen Sinn hätte, da die Genehmigung des einen Hauses an sich noch keine definitive Genehmigung ist und durch einen Verwerfungsbeschluss des anderen Hauses jederzeit umgestoßen werden kann; sondern es wird an die Publication erst dann geschritten, wenn beide Häuser einen übereinstimmenden Genehmigungsbeschluss gefasst haben.

Mit welchem Augenblicke die provisorische Gesetzeskraft sich in eine definitive verwandelt, ist eine Frage, welcher, wenn die vorstehenden Ausführungen richtig sind, ein besonderer praktischer Wert nicht zukommt. Und weil dies nicht der Fall ist, so entspricht es wohl der durch den Genehmigungsbeschluss geschaffenen Rechtslage, die Umwandlung der Gesetzeskraft in eine definitive als eine mit dem Beschlusse des zuletzt berathenden Hauses augenblicklich eintretende Folge anzusehen. Denn mit diesem Augenblicke ist die Gefahr einer Beseitigung der Nothverordnung durch die parlamentarische Nichtgenehmigung beseitigt, das Provisorium somit abgeschlossen. Es tritt hier der Effect ein, dass an einem und demselben Tage der Nothverordnung zuerst provisorische und dann definitive Gesetzeskraft zukommt. Hierin liegt aber kein Widerspruch zu dem oben aufgestellten Principe, da für die Äußerungen der Gesetzeskraft die Qualität der letzteren und daher auch die Veränderung dieser Qualität ohne Belang ist.

Selbstverständlich kann der Beschluss des Parlamentes, demzufolge die Nothverordnung genehmigt wird, die Umwandlung der provisorischen Gesetzeskraft in die definitive nur dann hervorbringen, wenn der Nothverordnung überhaupt provisorische Gesetzeskraft zukam. Litt die Nothverordnung von vornherein an einem formellen Gebrechen, so zwar, dass sie in der Praxis, sei es allgemein, sei es vereinzelt, als giltige Anordnung nicht angesehen wurde, so wird dieses formelle Gebrechen auch durch die parlamentarische Genehmigung nicht behoben. Dies ergibt sich mit Nothwendigkeit aus dem Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt, da auch bei Gesetzen formelle Mängel durch die parlamentarische Zustimmung nicht beseitigt werden. Die Form des Gesetzes und der Nothverordnung ist unter allen Umständen der Prüfung des Richters und der übrigen Bevölkerung zugänglich, und es kann das Prüfungsrecht nicht dadurch ausgeschlossen werden, dass zufolge des bei der Nothverordnung zu beobachtenden Verfahrens der Beschluss des Reichsrathes der Publication der Nothverordnung nachfolgt und daher nicht bloß

die parlamentarische Zustimmung zu dem Inhalte der Nothverordnung, sondern auch das parlamentarische Urtheil über die formelle Tadellosigkeit der Nothverordnung zum Ausdrucke bringt. Diesem parlamentarischen Urtheile kommt eine autoritative, die Staatsbürger bindende, Kraft nicht zu. Der Reichsrath kann eine Nothverordnung nur dann rechtsgiltig genehmigen, wenn diese letztere formell rechtsgiltig erlassen wurde. Eine formell mangelhafte Nothverordnung kann durch den Reichsrathsbeschluss nicht convalesciren. Der allfällige Reichsrathsbeschluss bleibt, weil er nicht an einen rechtsgiltigen Act, an die formell unanfechtbare Erlassung einer Nothverordnung anknüpft, wirkungslos. Er bewirkt nicht die Deficienz der der provisorischen Gesetzeskraft eigenen Resolutivbedingung, weil die provisorische Gesetzeskraft überhaupt niemals eingetreten ist.

In dieser aus dem Charakter des richterlichen Prüfungsrechtes, oder, wie wir es auffassen, aus der formellen Überprüfbarkeit der gesetzlichen Anordnungen fließenden Consequenz liegt ein Unterschied gegenüber den oben dargelegten Wirkungen des parlamentarischen Verwerfungsbeschlusses. Das Parlament kann die Nothverordnung aus dem Grunde verwerfen, weil die letztere formelle Mängel aufweist. Ein solcher Verwerfungsbeschluss bindet den Richter selbst dann, wenn dieser die formellen **Mängel** nicht für gegeben ansieht. Dieser Unterschied findet seine Erklärung darin, dass der Verwerfungsbeschluss des Reichsrathes auf dem alle Staatsbürger bindenden discretionären Ermessen der Volksvertretung beruht. Der Verwerfungsbeschluss hat schlechthin bindende Wirkung, ohne dass eine Untersuchung der Gründe, welche den Reichsrath zu der Verwerfung bestimmt haben, zulässig wäre. Der Richter lässt die vom Reichsrathe verworfene Nothverordnung nicht deshalb unberücksichtigt, weil sie vom Reichsrathe für formell mangelhaft befunden wurde und er sich diesem Urtheile anschließt, sondern, weil ihr der Reichsrath aus Gründen, die dem Richter nicht bekannt zu sein brauchen und die für ihn ohne Bedeutung sind, die verfassungsmäßige Genehmigung versagt hat.

An früherer Stelle wurde die Ansicht vertreten, dass das richterliche Prüfungsrecht sich auch bei Nothverordnungen nur auf die formelle Verfassungsmäßigkeit derselben beschränke, dagegen rücksichtlich der inhaltlichen Verfassungsmäßigkeit, insbesondere rücksichtlich der Frage, ob der Inhalt der Nothverordnung eine Verfassungsänderung involvire, ausgeschlossen sei. Hier bietet sich nun der Anlass, für diese Ansicht einen weiteren Beleg anzuführen. Da der Richter nach unserer Auffassung die inhaltliche Verfassungsmäßigkeit der Nothverordnung nicht einmal vor deren Genehmigung zu prüfen berechtigt ist, so ist er selbstverständlich zu jener Prüfung auch nach dieser Genehmigung nicht be-

rechtigt. Er kann sich also mit dem Parlamentsbeschlusse diesfalls nicht in Widerspruch setzen.[10]) Schwieriger würde sich jedoch die Beurheilung der Rechtslage in dem Falle gestalten, wenn man die entgegengesetzte, weit verbreitete Ansicht für richtig halten würde, nach welcher dem Richter auch die Überprüfung des Umstandes zusteht, ob sich der Inhalt der Nothverordnung im Rahmen der Verfassung hält. Vom Standpunkte dieser Anschauung ergibt sich rücksichtlich des richterlichen Prüfungsrechtes gegenüber der genehmigten Nothverordnung eine Alternative: Entweder kann der Inhalt der genehmigten Nothverordnung der richterlichen Prüfung zugänglich sein oder nicht. Die erstere Möglichkeit, dass das inhaltliche Prüfungsrecht auch gegenüber der genehmigten Nothverordnung fortdauert, ist schlechthin ausgeschlossen, da die genehmigte Nothverordnung dem Gesetze vollkommen gleichsteht,[11]) indem nunmehr das Provisorium der Gesetzeskraft beseitigt ist und der definitiven Gesetzeskraft Platz gemacht hat, zu welcher letzteren aber ganz zweifellos die inhaltliche Unüberprüfbarkeit gehört. Die Verfassung genießt den genehmigten Nothverordnungen gegenüber keinen größeren Schutz, als gegenüber den Gesetzen. Ebenso, wie ein Gesetz befolgt werden muss, auch wenn es seinem Inhalte nach die Verfassung abändert, formell aber nicht auf dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Wege zustande gekommen ist, ebenso muss auch die genehmigte Nothverordnung befolgt werden, mag sie eine Verfassungsänderung enthalten oder nicht. Es bleibt demnach nur die zweite Möglichkeit übrig, dass sich das richterliche Prüfungsrecht auf die inhaltliche Verfassungsmäßigkeit der genehmigten Nothverordnung nicht erstrecke. Die Situation würde sich in diesem Falle — nach der bekämpften Theorie — in folgender Weise gestalten: Die Nothverordnung enthielt nach der richterlichen Ansicht eine Änderung der Verfassungsgesetze. Infolge dessen verweigerte der Richter (und die ihm vertrauende Partei) auf Grund des staatsbürgerlichen Prüfungsrechtes der Nothverordnung den Gehorsam. Die Nothverordnung blieb mithin unbefolgt. Nun wird die Nothverordnung vom Reichsrathe, welcher eine Verfassungswidrigkeit nicht für vorhanden ansieht, genehmigt. Da eine inhaltliche Prüfung der Nothverordnung in diesem Stadium wegen des Art. 7 des Staatsgrundgesetzes über die richter-

---

[10]) Vgl. über die Convalescirung einer (materiell) verfassungswidrigen Nothverordnung durch die Genehmigung der Stände die zutreffenden Ausführungen von *Zöpfl*, Grundsätze II. Band, S. 589 f. und das dort (Note 33) erwähnte Beispiel aus der badischen Gesetzgebung.

[11]) *Ulbrich*, Staatsr. S. 397: „Die auf Grund des § 14 des Ges. v. 21. December 1867 erlassenen Nothgesetze sind wirkliche Gesetze." *Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 377: „Die genehmigte Nothverordnung steht in ihren Wirkungen dem Gesetze vollkommen gleich."

liche Gewalt nicht mehr möglich ist, so darf jetzt der Nothverordnung der Gehorsam nicht meht versagt werden. Jetzt erst tritt also — immer nach der supponirten Theorie — die eigentliche Gesetzeskraft der Nothverordnung ein. Die verfassungsmäßige Zustimmung führt somit nicht, wie aus § 14 entnommen werden muss, die definitive Gesetzeskraft herbei, sondern schafft erst die der Nothverordnung bis dahin fehlende Gesetzeskraft. Es ist klar, dass damit der Zweck der Nothverordnung und der das Nothverordnungsrecht regelnden Verfassungsbestimmung vollständig illusorisch gemacht wird. Denn das ist ja die Tendenz des Nothverordnungsrechtes, Anordnungen gesetzliche Wirkung beizulegen, bevor sie noch von dem zuständigen Vertretungskörper genehmigt sind. Will man das Votum des Parlamentes abwarten, so kann man den gewöhnlichen Weg der Gesetzgebung einschlagen und braucht nicht zu dem außerordentlichen Mittel der Nothverordnung zu greifen.

Man wende hiegegen nicht ein, dass ähnliche Conflicte nur dann eintreten können, wenn die Regierung ihr Nothverordnungsrecht inhaltlich überschritten hat, oder wenn es wenigstens zweifelhaft ist, ob sie dies nicht gethan hat. Denn im öffentlichen Rechte gilt geradeso gut, ja noch in höherem Maße, als im Privatrechte, das Princip der formellen Wahrheit. Wahr ist dasjenige, was von dem zu Enunciationen dieser Art zuständigen Organe ausgesprochen wird. Über die Qualität des Gesetzesinhaltes und des Inhaltes einer Nothverordnung, insbesondere über die Übereinstimmung dieses Inhaltes mit der Verfassung entscheiden die Vertretungskörper. Haben diese also eine Nothverordnung genehmigt, so ist damit nicht nur für alle Zukunft, sondern auch *pro praeterito* rechtskräftig und alle staatlichen Organe und Staatsbürger bindend ausgesprochen, dass der Inhalt der Nothverordnung eine Verfassungsänderung nicht enthält. Wie das Urtheil ist, welches sich die Rechtswissenschaft hierüber bildet, ist für die praktische Durchführung ganz gleichgiltig.

Die gedachten Schwierigkeiten lassen sich nur dadurch vermeiden, dass das inhaltliche Prüfungsrecht der Nothverordnung auch vor deren Genehmigung ausgeschlossen wird. Dass dies dem Artikel 7 des Staatsgrundgesetzes über die richterliche Gewalt einerseits und der Stellung der Nothverordnung in der Reihe der staatlichen Anordnungen andererseits vollkommen entspricht, wurde bereits erschöpfend ausgeführt.

Die Bedeutung des parlamentarischen Beschlusses über die Nothverordnung ist im Landesrecht mit der durch das Einkammerprincip bedingten Modification die gleiche, wie im Reichsrathe. Bloß rücksichtlich des Triester Gebietes gilt eine Besonderheit. Die Triester Verfassung schreibt zwar vor, dass die Regierung dem nächst zusammentretenden Stadtrathe die Gründe und Erfolge der auf Grund des § 121 erlassenen Verfügungen darzulegen hat; sie unterlässt es aber, die Folgen zu präci-

siren, welche eintreten, wenn der Stadtrath die Verfügungen als nicht nothwendig, die Gründe derselben als unzureichend, die Erfolge als ungünstig ansieht. Insbesondere fehlt in der Triester Verfassung die Bestimmung, dass durch ein ablehnendes Votum des Stadtrathes die Nothverordnung *ipso jure* hinfällig wird. Da eine solche Wirkung, wie ausgeführt, eine singuläre und ungewöhnliche ist, und da, wie gleichfalls bereits erwähnt wurde, die analoge Anwendung reichsrechtlicher Bestimmungen im vorliegenden Falle als unzulässig bezeichnet werden muss,[12]) so dürfte es unbezweifelbar sein, dass nach Triester Recht der Stadtrath nicht die Möglichkeit hat, durch seinen die Nothverordnung ablehnenden Beschluss das sofortige Erlöschen der Nothverordnung herbeizuführen. Gleichwohl kann man aber nicht soweit gehen, dem diesbezüglichen Stadtrathsbeschlusse eine jede zwingende Bedeutung zu nehmen. Denn auch die „Nothverfügungen" des § 121 der Triester Verfassung haben provisorische Gesetzeskraft. Soll dieser Ausdruck „provisorische Gesetzeskraft" in seiner Anwendung auf die Triester Stadt-Nothverordnungen irgend einen Sinn haben, so muss man wohl annehmen, dass das Parlament durch seinen Beschluss die Beseitigung der Nothverordnung erzielen kann. Nur richtet sich der Zwang, der vom Parlamente ausgeht, nicht unmittelbar gegen die Nothverordnung und wirkt daher auch nicht unmittelbar auf die der Nothverordnung unterworfenen Staatsbürger, sondern das Parlament zwingt durch seinen Beschluss die Regierung dazu, die Nothverordnung aus dem Grunde, weil ihr die verfassungsmäßige Zustimmung versagt wurde, aufzuheben. Die Nothverordnung wird also nicht unmittelbar durch den Stadtrathsbeschluss, sondern erst durch die Regierungskundmachung beseitigt. Aber der Stadtrathsbeschluss hat zu seiner nothwendigen juristischen Folge, dass die Regierung, wenn sie verfassungsmäßig vorgehen will, die Nothverordnung aufhebt. Die Kundmachung der Regierung hat hier demnach nicht bloß declarative Bedeutung, wie im Reichsrechte, sondern constitutive (bezw. extinctive) Bedeutung. Sie nimmt der Nothverordnung, die bis dahin ihre Geltung behält, die Gesetzeskraft.

Ist so die Bedeutung des die Nothverordnung verwerfenden Beschlusses des Triester Stadtrathes eine wesentlich andere, als die Bedeutung des gleichen Beschlusses des Reichsrathes oder eines Landtages, so hat der genehmigende Beschluss der Volksvertretung auch im Triester Stadtrechte denselben Charakter, wie in den übrigen Kronländern. Der genehmigende Beschluss führt nämlich auch in Triest die Wirkung herbei, dass die provisorische Gesetzeskraft der Nothverordnung sich in eine definitive verwandelt, und dass somit die genehmigte Nothverordnung nur auf die gleiche Weise aufgehoben werden kann, wie ein Gesetz.

[12]) Vgl. oben S. 182.

# VIII.

## Das Erlöschen der Nothverordnung.

Die der Nothverordnung eigenthümlichen Erlöschungsarten wurden bereits im vorigen Abschnitte behandelt. Es sind dies der fruchtlose Ablauf der vierwöchentlichen Vorlagefrist und die Verweigerung der verfassungsmäßigen Genehmigung seitens der hiezu berufenen Vertretungskörper. Beide Thatsachen führen ipso jure das Ende der Nothverordnung herbei.[1]) Sind diese beiden Klippen, welche das Nothverordnungsrecht kennt, glücklich umschifft, ist die Nothverordnung verfassungsmäßig genehmigt, dann kann sie ihre Wirksamkeit nur auf dieselbe Weise verlieren, wie ein Gesetz, also entweder durch Aufhebung mittelst eines Gesetzes oder einer Nothverordnung oder aber durch Eintritt einer von ihr selbst gesetzten Resolutivbedingung bzw. eines *dies ad quem.*[2])

Die gleichen Erlöschungsgründe können aber auch der nicht genehmigten Nothverordnung ihre Wirksamkeit entziehen. Auch die nicht genehmigte Nothverordnung kann auf eine im § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung nicht berührte Weise ganz oder theilweise die Gesetzeskraft verlieren. Dies kann geschehen:

1.) Durch Eintritt eines bereits in der Nothverordnung selbst vorgesehenen Erlöschungsgrundes. Wenn die Nothverordnung sich selbst eine (nicht bereits im § 14 gelegene) Resolutivbedingung setzt oder ihre Wirksamkeit auf eine bestimmte Zeit bis zu einem kalendermäßig oder auf eine andere Weise bezeichneten *dies ad quem* beschränkt, so tritt die Nothverordnung auch dann außer Kraft, wenn die von ihr selbst normirte Resolutivbedingung oder der Endtermin zu einer Zeit eintritt, wo die Nothverordnung noch nicht genehmigt ist.

2.) Durch Aufhebung oder Abänderung mittelst einer Nothverordnung. Da das Nothverordnungsrecht die Krone zur Aufhebung der Gesetze berechtigt, so muss es natürlicherweise auch dazu berechtigen, eine nicht genehmigte Nothverordnung aufzuheben. Dies braucht nicht nothwendig in derselben Reichsrathsvacanz zu geschehen, in welcher die (aufzuhebende oder abzuändernde) Nothverordnung erlassen wurde; denn es kann, wie an früherer Stelle bemerkt wurde, geschehen, dass das Rechtfertigungs-

---

[1]) Eine Ausnahme von diesem Satze gilt, wie erwähnt, für die Triester Nothverordnungen.

[2]) Die von der Theorie aufgestellten anderweitigen Erlöschungsgründe des Gesetzes, z. B. durch Erlöschung des von ihm normirten Thatbestandes (*Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 337) finden auch auf die Nothverordnung Anwendung. — Über das mitunter *ipso iure* eintretende Erlöschen der Nothverordnung „nach Beseitigung der Gefahr“ vgl. *Zöpfl* a. a. O. S. 528.

verfahren in dem auf die Erlassung der Nothverordnung folgenden Sessionsabschnitte sei es nicht begonnen, sei es nicht beendet wird.[3])

3.) Durch Aufhebung oder Abänderung mittelst eines Gesetzes. Dieser Fall wurde bereits besprochen. Der Reichsrath kann, noch bevor ihm die Nothverordnung vorgelegt wird, oder auch nach deren Vorlage, bevor er Beschluss über die Nothverordnung fasst, einen die letztere aufhebenden oder abändernden Gesetzentwurf beschließen. Erhält dieser Entwurf die kaiserliche Sanction und wird er sodann als Gesetz publicirt, so derogirt selbstverständlich das Gesetz der Nothverordnung.

Es fragt sich nur noch, wie durch das gedachte Erlöschen der noch nicht genehmigten Nothverordnung das Rechtfertigungsverfahren beeinflusst wird. Soviel ist sicher, dass, wenn einmal die Nothverordnung zu bestehen aufgehört hat, eine Verwerfung seitens des Parlamentes unmöglich ist. Denn es wäre ein ganz bedeutungsloser Beschluss, einer Nothverordnung die provisorische Gesetzeskraft zu entziehen, welcher Gesetzeskraft überhaupt nicht mehr zukommt. Dagegen kann ein Genehmigungsbeschluss wohl gefasst werden. Nur hat der Genehmigungsbeschluss eine andere Bedeutung, als in dem Falle, wenn die Nothverordnung noch zu Recht besteht. Er hat nämlich nur die Bedeutung, dass sich der Reichsrath mit der Erlassung der Nothverordnung einverstanden erklärt, der Regierung somit für diese Erlassung die Indemnität ertheilt.[4]) Will der Reichsrath dies nicht, und hat er die Absicht, im Gegensatze zur Regierung auszusprechen, dass die Nothverordnung nicht zu erlassen war, so kann er in dem gedachten Falle diese Absicht nur in der Weise ausdrücken, dass er eine jener zahlreichen Consequenzen zieht, welche aus der Ministerverantwortlichkeit fließen. Die Beschlussfassung des Reichsrathes entfällt vollständig in dem unter 3) bezeichneten Falle, weil hier das Parlament bei der Beschlussfassung des Gesetzentwurfes bereits zu Worte gekommen ist und zur Nothverordnung Stellung genommen hat.

Die Pflicht der Regierung zur Vorlage der Nothverordnung innerhalb der gesetzlichen Frist wird durch das Außerkrafttreten der Noth-

---

[3]) *Seligmann*, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag I. B., S. 119, ist für das preußische Recht der Anschauung, dass, falls die Kammern über die Nothverordnung noch keinen Beschluss gefasst haben, zur Aufhebung der einfache Befehl der Krone genügen dürfte. Diese Ansicht verträgt sich aber nicht mit der im Art. 63 der Verfassungsurkunde den Nothverordnungen beigelegten (formellen) Gesetzeskraft. Nicht ein einfacher Befehl der Krone, sondern nur ein qualificirter Befehl, welcher eine neuerliche Nothverordnung enthält und sodann gleichfalls der nachträglichen parlamentarischen Genehmigung unterliegt, kann der nicht genehmigten Nothverordnung die Gesetzeskraft entziehen. — *Bischof* a. a. O. S. 118. *Zöpfl* a. a. O. II. B. S. 380.

[4]) Ein solcher Beschluss braucht auch nicht publicirt zu werden.

verordnung nicht berührt. Wohl aber fällt jene Rechtswirkung, welche der § 14 an die Versäumung der Vorlagefrist knüpft, nämlich das Erlöschen der Gesetzeskraft, natürlich weg. In dem unter 2) angeführten Falle ist die Regierung zur Vorlage beider Nothverordnungen, sowohl der aufgehobenen als der aufhebenden, verpflichtet. Die Vorlagefrist läuft jedoch für jede der beiden Nothverordnungen selbständig. Wird der jüngeren, d. i. der aufhebenden Nothverordnung die verfassungsmäßige Genehmigung versagt, so lebt dadurch die ältere Nothverordnung, vorausgesetzt, dass nicht auch diese abgelehnt wird, wieder auf. Denn die sie aufhebende Anordnung hat die Gesetzeskraft verloren. Auch hier zeigt sich wiederum, dass die „provisorische Gesetzeskraft“ keine weniger intensive ist, als die definitive. Der provisorische Charakter der Gesetzeskraft äußert sich nur darin, dass der Eintritt einer der beiden im § 14 behandelten Resolutivbedingungen der Nothverordnung die Wirksamkeit entziehen kann. Jeder anders gearteten Außerkraftsetzung gegenüber genießt aber auch die nicht genehmigte Nothverordnung den gleichen Verfassungsschutz, wie die genehmigte Nothverordnung oder das Gesetz.

